

296
20J



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ACATLAN"

"ANALISIS DOGMATICO DEL MINISTERIO PUBLICO
FEDERAL EN LA COMISION DE DELITOS
ELECTORALES"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ROSARIO VERONICA RAMIREZ CARDENAS



MEXICO, D. F.

AGOSTO 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

O.K.

TESIS CONCLUIDA

SOLICITE FORMAS
CON LIC. GUIA.

ALUMNA: ROSARIO VERONICA SANDREZ BARDENAS

[Signature]
ABR/22/96

NUMERO DE CUENTA: 8501855-91

TITULO DE LA TESIS: IGUALDAD GONGATICO DEL
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN LA COMISION DE CRIMOS
ELECTORALES.

OBJETIVO: ANALIZAR LA FUNCION INVESTIGATORIA Y LA
INTEGRACION DE LA AMERIGUACION PREVIA DEL MINISTERIO
PUBLICO FEDERAL EN LA COMISION DE LOS CRIMOS
ELECTORALES DENTRO DEL PROCESO FEDERAL ELECTORAL, COMO
PARTE DEL PROCESO QUE PERMITE LA IDENTIFICACION DE LAS
ANOMALIAS EN LAS QUE INCURRE EL MINISTERIO PUBLICO
DURANTE LA INTEGRACION DE LA AMERIGUACION PREVIA CON LA
FINALIDAD DE PREVENIR LOS HECHOS, ASI COMO CON LA
FUNCION INVESTIGADORA DE LA DIFERENTE COMISION REPRESENTANTE
DE BUENA FE.

[Signature]
.....

A DIOS: Por permitirme llegar a esta etapa de mi vida profesional, por ser parte fundamental en ella y a quien agradezco profundamente todo lo que me ha dado sin recibir nada a cambio. Gracias por estar siempre a mi lado.

A mi mamá, la Señora Gloria Cárdenas de Ramírez a quien admiro y dedico esta Tesis, a quien debo mi excelente formación como mujer y persona. Gracias por todo tu amor, tiempo y dedicación. Mil gracias por compartir conmigo todas mis experiencias buenas y malas: gracias por escucharme, por tus consejos y regaños.

A mi hermana la Licenciada Claudia Lorena Ramirez Cárdenas, por su cariño de siempre, por su valiosa orientación en la elaboración de este trabajo de investigación. A quien además admiro por su capacidad, carácter y amor hacia los demás.

Sabes? Eres un ejemplo a seguir !!!

A mi hermano Ulises Emmanuel, por todo su amor, dulzura y nobleza; quien es la bondad del corazón y con quien además he compartido las más gratas experiencias. Gracias por esos fines de semana tan divertidos y a quien auguro éxito en su vida personal y profesional.

!!! Eres un cielo !!!

A mi hermano Isaias, a quien admiro por su inteligencia y tenacidad. De quien he aprendido también el enorme valor de la vida. Mil gracias por todo tu cariño, por estar a mi lado y ser parte importante en ella.

A mi papá el señor José Isaias Ramirez Diaz.

A la Licenciada ALIAT BOLEDAS MONZÓN JAZQUEZ, Juez Tercero de Distrito en el estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez. Gracias por la ayuda que me brindo y de quien recibí mi primera oportunidad laboral. A quien debo mi formación dentro del Poder Judicial de la Federación y admiro como profesionista.

A la Licenciada MARIA GUADALUPE RIVERA BONZALEZ, Juez Segundo de Distrito en el estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez. Por su apoyo de siempre, por sus consejos y por contribuir a mi formación como abogada y a quien admiro como profesional. Gracias por permitirme formar parte de su equipo de trabajo.

Al Licenciado Alfonso Bermúdez Hernández, por su amistad, apoyo y por sus excelentes consejos.

Al Licenciado Uriel Suastegui Báez, Secretario del Juzgado Segundo de Distrito en el estado de México. A quien agradezco su ayuda y comprensión en los momentos difíciles y de quien he aprendido que no hay que doblegarse en tiempos adversos y que son de esas experiencias de las que más aprende la gente y la hacen salir adelante.

Mil Gracias a la señora Florinda Barrera López.

A mi Director de Tesis, Lic. José Dibray García Cabrera, por su invaluable apoyo y confianza en la realización de este trabajo de investigación. Por su valiosa orientación, dedicación e interés en participar en mi formación profesional.

A mi excelente grupo de sinodales:

Lic. Miguel González Martínez.
Lic. Rafael Chaine López.
Lic. Francisco Pérez Hernández.
Lic. Adolfo Yebra Mosqueda.

Por su valiosa participación en la revisión de este trabajo. Por su entusiasmo y aportación al mismo.

A mi Escuela, la Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, "CAMPUS ACATLAN", a la que debo y agradezco mi formación profesional y de la cual orgullosamente soy egresada.

A mis amigos:

FABIOLA F. REYES CARMONA Y JACOBO VELAZQUEZ MONZOY.

" BUSQUE EN MAR Y MONTAÑAS, PREGUNTE A PAJAROS Y PECES PERO NUNCA ENCONTRARE LA DEDICATORIA QUE USTEDES MERECEEN".

"ANALISIS DOGMATICO DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
EN LA COMISION DE DELITOS ELECTORALES".

INTRODUCCION

CAPITULO I. Intervención del Ministerio Público.
Representante para la procuración de la justicia
social.

PAG.

1.1. El Ministerio Público en México.	2
1.2 Naturaleza Juridica del Ministerio Público.	19
a). Como representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales.	
b). Como órgano administrativo.	
c). Como órgano judicial.	
d). Como colaborador de la función jurisdiccional.	
1.3. Principios esenciales que rigen al Ministerio Público.	31
a). Principios que atañen a la promoción de la acción.	
b). Principios que atañen al funcionamiento.	

CAPITULO II EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

2.1. Concepto General.	44
2.1.1. Definición.	45

2.2. Fundamento Legal.	50
a). Artículos 31 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
2.3. La Averiguación Previa.	56
a). El Procedimiento Penal.	
b). Los periodos del procedimiento penal.	
c). La Averiguación Previa; Concepto	
d). La noticia sobre el delito	
e). Aspectos que comprende el estudio de la Averiguación Previa.	
f). La denuncia; elementos, formas y efectos.	
2.4. La función indagatoria del Ministerio Público Federal.	81
a). Concepto.	
b). Principios que rigen la función persecutoria.	

CAPITULO III. EL DELITO ELECTORAL.

3.1. Concepto y Naturaleza del Derecho Penal.	103
3.2. Partes del Derecho Penal.	105
3.3. Objeto y/o contenido del Derecho Penal.	106
3.4. Fines del Derecho Penal	107
3.5. Elementos	108
3.6. Medios	109
3.7. Clasificación del Derecho Penal	110
3.8. El delito	111

a). Concepto.	
b). Elementos del delito	
a). Formas de culpabilidad: dolo, culpa y preterintención.	
b). Clasificación de los delitos	
3.9. Objetos del delito	131
3.10 Sujetos del delito	131
3.11 El Iter Criminis	132
a). Concepto.	
b). Fase interna y fase externa	
3.12 La Tentativa	133
3.13 La participación	135
3.14 Concurso de delitos	138
3.15 EL ILICITO ELECTORAL.	139
a). La tutela penal del sufragio	
b). Denominación y ubicación legislativa de los delitos electorales.	
c). Sinopsis Histórica.	
d). Teorías sobre la naturaleza de los delitos electorales: criminalidad evolutiva y criminalidad retrograda	
e). El problema punitivo en el COPIPE.	
f). Reconstrucción de sistemática de los delitos electorales con base en la etapa del proceso elector y el bien jurídico tutelado	
1. Etapa concerniente al Registro Nacional de electores c previa:	
2. Etapa concerniente a la elección propiamente dicha:	
3. Etapa concerniente al desarrollo del escrutinio y la verificación del resultado.	

3.16. LOS DELITOS ELECTORALES. 169

- a). Concepto.
- b). Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal.
- c). Características.
- d). Normatividad en materia de delitos electorales.

3.17 El bien jurídico protegido en los delitos electorales. 207

3.18 Soberanía popular, democracia y función pública electoral. 208

CAPITULO IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN LOS DELITOS ELECTORALES; LA FUNCION INDAGATORIA Y LA INTEGRACION DE LA AVERIGUACION PREVIA.

4.1. Algunos criterios para la integración de la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal. 213

4.1.1. Acreditación de los elementos del tipo penal. 213

- a) Elementos Objetivos:
 - 1.- La conducta
 - 2.- El sujeto activo
 - 3.- El sujeto pasivo
 - 4.- Lesiones o puesta en peligro del bien jurídico.
 - 5.- El objeto material.
 - 6.- Los medios utilizados
 - 7.- Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión.
- b) Elementos normativos.
- c) Elementos Subjetivos:
 - 1.- Dolo
 - 2.- Culpa

d) Elementos subjetivos específicos.

4.2. Determinación de la probable responsabilidad del inculpado.	235
4.2.1. Probable responsabilidad: concepto y estructura de la culpabilidad.	243
4.2.2. Acreditación de la probable culpabilidad.	247
4.3. La Fiscalía Especial para la Atención de los delitos electorales	253
4.4. Manual de Procedimientos de la Fiscalía Especial para la Atención de delitos electorales	261
4.5 CIRCULAR FEFADE 01/94	281
4.6 El Proceso Federal Electoral.	291
4.7 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	294
4.8 La participación de los ciudadanos en el Proceso Federal Electoral.	296
Consideraciones finales	301
Conclusiones	312
Bibliografía	322

INTRODUCCION.

La presente investigación tiene como finalidad analizar la función indagatoria y la integración de la averiguación previa del Ministerio Público Federal en la comisión de los Delitos Electorales, con el propósito de identificar las anomalías en las que incurre el Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa con el objeto de precisar los hechos y así cumplir con la función social que le es inherente como representante de buena fe.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo del análisis se realizará en cuatro capítulos los cuales integran el esquema de investigación.

En el primer capítulo "Intervención del Ministerio Público. Representante para la procuración de la Justicia Social", se citan las principales características del Ministerio Público en México: su naturaleza jurídica así como en su carácter de órgano administrativo, judicial y colaborador de la función jurisdiccional.

"El Ministerio Público Federal" es el título del Capítulo II, en donde se realiza una descripción de los principales elementos que definen y constituyen la función del Ministerio Público; se hace referencia a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política, así como los aspectos que comprende el estudio de la Averiguación Previa.

En el Capítulo III, "El Delito Electoral" se hace un breve análisis de los aspectos cuya importancia es fundamental en el proceso de definición del propio concepto de "delito electoral", tales como concepto y naturaleza del derecho penal, clasificación del mismo, el delito su concepto y elementos; el ilícito electoral, etc.. Asimismo, se hace referencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE); cabe destacar en este apartado el concepto de los delitos electorales.

Finalmente en el capítulo IV, "Intervención del Ministerio Público en los Delitos Electorales: I. a Función Indagatoria y la Integración de la Averiguación

Previa" esta contenido el aspecto central de la presente investigación, en donde se realiza el análisis de los elementos que son inherentes al desarrollo de la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal.

En síntesis, el trabajo aspira a ser un análisis breve de los elementos que constituyen la función inductoria y la integración de la averiguación previa del Ministerio Público Federal en la comisión de los delitos electorales, con el objeto de precisar las desviaciones que pudieran presentarse durante el proceso y determinar o sugerir las medidas que tienden a evitar dicha situación.

CAPITULO I.

INTERVENCION DEL MINISTERIO. PUBLICO. REPRESENTANTE PARA LA PROCURACION DE LA JUSTICIA SOCIAL.

INTRODUCCION.

A través del desarrollo de la presente investigación, se citarán las principales características del Ministerio Público para la procuración de la iusticia social.

En el desarrollo de este capítulo, se analizarán aspectos que revisten particular importancia para comprender el papel desempeñado por el Ministerio Público en el ámbito social.

La complejidad de las sociedades actuales requiere de elementos que permitan el desarrollo de las mismas bajo criterios de equidad y justicia social; para lograr este propósito, es indispensable asegurar el cumplimiento y la observancia de ciertas normas de conducta social que garanticen la convivencia social.

Dentro del entorno social, el Ministerio Público ocupa un lugar importante en el contexto de las

instituciones encargadas de la procuración de la justicia social y, en forma particular, destaca la función y objetivos que persigue en el desarrollo de la misma. Por ello, se hace necesario analizar los principales aspectos que han dado origen a la institución del Ministerio Público, antecedentes inmediatos y objetivos principales.

Así pues, se considera importante, en primer lugar citar algunos rasgos característicos de su configuración para disponer de los elementos que permitan comprender con mayor claridad la Institución del Ministerio Público.

1. 1 EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.

Con referencia a la proyección histórica del Ministerio Público en México, es conveniente atender a la evolución política y social de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional, destacando en forma principalísima la organización de los aztecas, puesto que de los estudios realizados por autores tan prestigiosos como Koler, Manuel M. Moreno y

Elaborador: Insano, desprendemos que la fuente de nuestras instituciones jurídicas no debe buscarse únicamente en el antiguo Derecho Romano y en el Derecho Español, sino también en la organización jurídica de los aztecas.

Es innegable que entre los aztecas imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales.

El Derecho no era escrito, sino más bien de carácter consuetudinario, en todo se ajustaba al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca.

El poder del monarca se delegaba en sus distintas atribuciones a funcionarios especiales, y en materia de justicia, el Cihualcoatl es fiel reflejo de tal afirmación. El Cihualcoatl desempeñaba funciones muy peculiares, auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los tributos; por otra parte, presidía el Tribunal de apelación; además era una especie de consejero del monarca a quien representaba en algunas

actividades como la preservación del orden social y militar.

Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades, reviste la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes.

Es preciso hacer notar que la persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani, de tal manera que las funciones de éste y las del Cihualcoatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien es cierto el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho.

En la época colonial las instituciones del Derecho Azteca sufrieron una honda transformación al realizarse la conquista y poco a poco fueron desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España.

El choque natural que se produjo al realizarse la conquista, hizo surgir infinidad de desmanes y abusos por parte de funcionarios y particulares y también, de quienes escudándose en la predica de la doctrina cristiana, abusaban de su investidura para cometer atropellos.

En la persecución de los delitos imperaba una absoluta anarquía, autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitación que su capricho.

Tal estado de cosas se pretendió remediar a través de las leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos, estableciéndose la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno,

policia. usos y costumbres, siempre y cuando no contravinieran el Derecho Hispano.

La persecución del delito en esta etapa, no se encomendo a una institución en particular; el Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ello.

Dentro de las funciones de justicia, destaca la figura del Fiscal, funcionario también importado del derecho español, quien se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes; aunque en tales funciones representaba a la sociedad ofendida por los delitos, sin embargo el Ministerio Público no existía como una institución con los fines y caracteres conocidos hoy día.

El fiscal en el año de 1527 formó parte de la Audiencia, la cual se integró entre otros funcionarios, por dos fiscales: uno para lo civil y otro para lo criminal y por oidores, cuyas funciones eran las de

realizar las investigaciones desde su inicio hasta la sentencia.

En lo concerniente al promotor fiscal, éste llevaba la voz acusatoria en los juicios que realizaba la Inquisición, siendo el conducto entre este Tribunal y el Virrey, a quien entrevistaba comunicándole las resoluciones del Tribunal y la fecha de la celebración del auto de fe; también denunciaba y perseguía a los herejes y enemigos de la Iglesia.

En las diversas constituciones y leyes dictadas a partir del momento en que se proclamó la Independencia Nacional y una vez que esta fue proclamada, la Constitución de Apatzingán (1814) reconoció la existencia de los fiscales auxiliares de la administración de justicia: uno para el ramo civil y otro para lo criminal; su designación estaría a cargo del Poder legislativo, a propuesta del Ejecutivo, durando en su encargo cuatro años.

En la Constitución de 1824, el fiscal era un funcionario integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las leyes constitucionales de 1836, además de considerarlo como en la Constitución anterior, establecieron su inamovilidad. Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, a su vez, reprodujeron el contenido de las anteriores.

En las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, elaboradas por Don Lucas Alamán y publicadas en 22 de abril de 1853, durante la dictadura de Santa Ana, se estableció:

"Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de Derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con

suelo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de la Nación, en la cual y en todos los Tribunales superiores, será recibido como Ministerio, y además despachara todos los informes en Derecho que se le pidan por el Gobierno. Será removable a voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos, de los respectivos ministerios".

Durante el Gobierno del Presidente Comonfort se dictó la ley de 23 de noviembre de 1855, en la cual se dio inierencia a los fiscales para que intervinieran en los asuntos federales.

En la Constitución de 1857 continuaron los fiscales con igual categoría que los Ministros de la Corte, pese a que en el proyecto de la Constitución se mencionaba al Ministerio Público, para que en representación de la sociedad promoviera la instancia. Ésto no lleo a prosperar, porque se consideró que el particular ofendido por el delito no debía ser sustituido por ninguna institución, ya que este derecho correspondía a los ciudadanos, además independizar al

Ministerio Público de los órganos jurisdiccionales retardaría la acción de la iusticia, pues se verían obligados a esperar que el Ministerio Público ejercitará la acción penal.

Como de la discusión establecida en el constituyente no se llegaba a ningún acuerdo favorable, se rechazó la idea por lo que, fueron instituidos los fiscales en el orden federal.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; expedido el 29 de julio de 1862 por el Presidente de la República, Don Benito Juárez, estableció que el fiscal adscrito a la Suprema Corte fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y, en las consultas sobre dudas de ley, siempre que el lo pidiera o la Corte lo estimara oportuno.

La Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, expedida en 1869, previno se establecieran tres promotores o procuradores fiscales, representantes

del Ministerio Público, los cuales eran independientes entre sí y no constituían una organización. Sus funciones eran acusatorias ante el Jurado, aunque desvinculadas del agravio de la parte civil; acusaban en nombre de la sociedad por el daño que el delincuente causaba.

En los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 y 1894, se concibe al Ministerio Público como: "Una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta y expedita administración de iusticia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta". También se menciona a la Policía Judicial para la investigación del delito y la reunión de las pruebas.

No es sino hasta el 15 de septiembre de 1880 cuando nace plenamente a la vida jurídica el Código Federal de Procedimientos Penales, donde se filian atribuciones al Ministerio Público para establecer que:

"... Representa una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta".

Con fecha seis de noviembre de 1896, propuso al Ejecutivo un proyecto de reformas constitucionales a fin de que se estructurara en forma más eficiente el Ministerio Público en el ámbito federal, señalando la órbita de atribuciones de cada uno de sus miembros, requisitos, deberes y responsabilidades sustentadas en una sólida base constitucional. Esta fue la primera Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito Federal que, aunque llena de defectos y confusiones, no por ello dejó de representar un avance.

El 16 de diciembre de 1908 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, fijándose con mayor claridad sus atribuciones y límites, y sujetándola a la dependencia del Poder Ejecutivo.

La Revolución Mexicana de 1910 trajo cambios de mentalidad en todos los órdenes, que más tarde se

serían relacionados con las estructuras sociales y jurídicas; en estas últimas se encuentra con prestando propia la referida al Ministerio Público, en la que mediante circulares, reglas y ordenes del momento, se precisa de manera fundamental la función social que le correspondía.

Es necesario señalar que la Constitución de 1957, en su artículo 91, preceptuaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comprendía por su propia composición, a un Fiscal y a un Procurador General, lo que tenía relación directa con el numeral 105 del mismo ordenamiento que establecía un alto Tribunal que se erigiría en un Jurado de Sentencia, y que, antes de pronunciar ésta e imponer la pena por delitos oficiales, debía escuchar al Fiscal y al acusador si lo hubiere.

En la primera etapa de la evolución social la función represiva se ejerció a través de la venganza privada. Son los clásicos tiempos de la Ley del Talión: ojo por ojo y diente por diente; el delito es una

violación a la persona privada y la justicia se hace por propia mano de la víctima del delito o de sus allegados.

Posteriormente el poder social ya organizado imparte justicia, ya a nombre de la divinidad (periodo de la venganza divina), ya a nombre del interés público, salvaguardando el orden y la tranquilidad sociales (periodo de la venganza pública).

Se establecen normas aplicables, si bien frecuentemente arbitrarias.

El directamente ofendido por el delito o sus parientes, acusan ante el Tribunal quien decide e impone las penas.

La acción popular fracasa, el Estado ha comprendido que la persecución de los delitos es una función social de particular importancia, que debe ser ejercida por él, y no por el particular. El procedimiento inquisitivo inaugura este paso decisivo en la historia del procedimiento penal: la persecución de los delitos es misión del Estado.

El Ministerio Público, institución de buena fe, paladío de la justicia y de la libertad como lo llama Pessina, viene a llenar una función que la pasión y el interés personal de la víctima del delito no puede, ni debe ocupar.

El Ministerio Público tiene el monopolio exclusivo de la acción penal, o bien admite una intervención mayor o menor de los particulares y de otros órganos estatales que tienen ingerencia en la acción penal, pero la honrad y utilidad de la Institución es algo que ya no se discute.

Leyes posteriores introdujeron normas con un sentido de carácter práctico, que si bien es cierto no fueron lo suficientemente precisas, permitian su comprensión, las cuales quedaron otorgadas al Fiscal y al Procurador General.

Es el Constituyente de 1917, que interpretando el mensaje anunciado por el entonces Presidente Venustiano Carranza, señala en su exposición de motivos:

Tanto la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que un seguro revolucionario complementa el sistema procesal que durante tanto tiempo había regido en el país no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Los jueces suabentes, tanto en el orden común como federal, han adoptado la institución del Ministerio Público pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta expedita administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar. lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otras contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitaría ese sistema procesal tan vicioso restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la personalidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción, ya que no se hará por procedimientos atentatorios y reprobables la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará

los Presidentes Municipales a la Policía Común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más mérito que su criterio personal.

Con la Institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad quedará asegurada, porque según el artículo 16 Constitucional nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, ya que no podrá ser detenido sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

El primer Jefe del Ejército Constitucionalista propuso como redacción al artículo 21 lo siguiente:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Administrativa, el castigo de las infracciones a los Reglamentos de Policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a disposición de ésta..."

Después de acalorados debates, al final la redacción quedó de la siguiente manera:

"La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél..."

Reforma trascendental que permitió diferenciar claramente las funciones del órgano investigador de las del órgano jurisdiccional.

1.2 NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO.

El interés por la Institución del Ministerio Público, ha sido y seguirá siendo permanente.

Las funciones que se le atribuyen al Ministerio Público, independientemente de las facetas diversificantes que se observen, trascienden un orden meramente jurídico, hasta convertirlo en instrumento de apoyo del orden político nacional.

Al llegar al estudio de la naturaleza jurídica, las ideas se encuentran tan escindidas que la etiqueta que se le coloque al Ministerio Público resulta casi tan diferente como el estudio mismo.

Como se hizo notar en líneas anteriores, el llegar a la determinación de la naturaleza jurídica del

Ministerio Público ha provocado discusiones interminables dentro del campo doctrinario; se le ha considerado como:

a) Como un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales;

b) Como un órgano administrativo que actúa con el carácter de parte;

c) Como un órgano judicial; y,

d) Como un colaborador de la función jurisdiccional.

No obstante, con todo lo examinado hasta aquí, al recordar la multiplicidad de funciones no sólo fuera de lo penal, sino aún dentro, y vista la diversidad de concepciones incluso dentro del propio proceso, se llega a afirmar que la falla común a las distintas opiniones que acabamos de recoger, consiste en querer definir mediante un solo membrete una institución de cometidos múltiples, administrativos unos, procesales otros. Si en la figura más homogénea del juzgador, no toda su actividad es jurisdiccional, con mayor motivo

habrá que destacar la posibilidad de una caracterización única o unitaria respecto al Ministerio Público. El camino a seguir será, por tanto, el de etiquetar por separado sus diversas funciones y dentro de las ligadas al enjuiciamiento deslindar aquellas que como titular de la acción, desempeña el papel de parte en sentido formal o, si se prefiere la fórmula de Carnelutti, de sujeto del proceso, pero no del litigio, respecto de aquellas en que se encarga de otros menesteres.

a). Es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales. Para fundamentar la representación social atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado al instruir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad.

Es indudable que el Ministerio Público representa en sus múltiples atribuciones el interés general, y de acuerdo con ello, como quedo expresado en líneas anteriores, tal interés que originalmente corresponde a la sociedad, al instituirse el Estado queda delegado en él para proveer todo lo necesario para el mantenimiento de la legalidad, y aunque por lo general, no representa al Estado en aspectos particulares de éste, concebido como persona moral, dicha representación es posible, debido a que la legalidad siempre debe ser procurada por el Estado a través de sus diversos órganos.

b). Es un órgano administrativo. El Ministerio público es un órgano administrativo, afirman no pocos autores, fundamentalmente en la doctrina italiana, la cual se ha dividido: mientras algunos le consideran como órgano administrativo, otros afirman que es un órgano jurisdiccional.

Por otra parte los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que se justifica que se apliquen a ésta, los principios del

Derecho Administrativo, tan es así, que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro. Además la propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público, reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que tiene facultades para determinar si debe proceder o no en contra de una persona; situación en la que no podría intervenir el órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso. Aún más, la sustitución como consecuencia de la jerarquía prevalece dentro de la institución, permite que se den órdenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran al Ministerio Público, aspecto también que cae dentro del orden administrativo.

En esas condiciones, el Ministerio Público actúa con el carácter de parte, hace valer la pretensión punitiva y de acuerdo con ello ejerce poderes de carácter indagatorio, preparatorio o coercitivo, sobre todo, presenta a través de su actuación, las

características esenciales de quienes actúan como parte; ejercita la acción penal, propone demandas, presenta impugnaciones, tiene facultades de pedir providencias de todas clases.

Al igual que Guarneri, Manzini, Massari, Florian, José Sabatini y Franco Sodi, consideran que el Ministerio Público dentro del proceso penal, actúa con el carácter de parte, independientemente de que no existe común acuerdo en relación con el momento procedimental en que debe considerársele como tal.

c). Es un órgano judicial. La Doctrina más reciente encabezada por Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli, se inclina a otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que no puede ser un órgano administrativo, sino más bien, de carácter judicial, para eso adoptan la postura de Santi Romano, el cual distingue la potestad fundamental del Estado dentro de las tres funciones comúnmente

admitidas (legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial).

Si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como ésta última abarca al poder judicial y éste a su vez a las otras actividades no jurisdiccionales comprendidas en el objeto indicado, de esta manera, los autores mencionados afirman que el Ministerio Público es un órgano judicial, pero no administrativo.

Dentro del orden judicial, según la etimología de la palabra, debe entenderse "todo aquello que se refiere al juicio y en consecuencia, la actividad jurisdiccional es por ese motivo judicial.

Es necesario reconocer, "que la actividad del Ministerio Público es administrativa, porque no es legislativa ni jurisdiccional, ni tampoco política, pero amerita la calificación de judicial porque se desenvuelve en un juicio."

El Ministerio Público dada su naturaleza y fines, carece de funciones jurisdiccionales; estas son

exclusivas del Jefe de la banda que debe conformarse a solicitar la aplicación del Derecho, más no a declararlo.

Para ilustrar en mejor forma nuestra afirmación, baste decir que, durante la averiguación previa, cuando por alguna circunstancia no ejercita la acción penal por los hechos que le han sido denunciados y a sus actuaciones recae una determinación de archivo, no significa que en el futuro no pudiera proceder; al parecer nuevos elementos que satisfagan las exigencias legales, su obligación ineludible será ejercitarla y no cabría en ninguna forma, argumentar que la averiguación previa estaba archivada porque, precisamente por carecer de funciones jurisdiccionales, sus resoluciones no causan estado.

En el Derecho Mexicano no es posible concebir al ministerio público como un órgano jurisdiccional; no está facultado para aplicar la ley, ésta es una facultad exclusiva del Juez.

La Constitución General de la República establece:
"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial..." (artículo 20). Tal declaración es suficientemente clara y precisa; concentra exclusivamente en los órganos jurisdiccionales la facultad de aplicar el derecho y en el ministerio público la persecución de los delitos; separa e independiza las funciones, auspiciando así la exacta y correcta aplicación de la ley. (1)

d). Es un colaborador de la función jurisdiccional. No ha faltado quien identifique al ministerio público como un auxiliar o colaborador de la función jurisdiccional, debido a las actividades que realiza a través de la secuela procedimental, ya que

1.- Poder Ejecutivo Federal. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Porrúa. México. 1996. pág. 19.

todos sus actos son encaminados a lograr un fin último:
La aplicación de la ley al caso concreto.

En cierta forma, es posible admitir que colabora con la actividad jurisdiccional a través de sus funciones específicas, porque en última instancia éstas obedecen al interés característico de toda la organización estatal. Para el fiel cumplimiento de sus fines, el Estado, encomienda deberes específicos a sus diversos órganos para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual el ministerio público (órgano de la acusación), lo mismo al perseguir el delito que al hacer cesar toda lesión jurídica en contra de los particulares, dentro de esos postulados, es un auxiliar de la función jurisdiccional para que los jueces hagan actuar la ley.

De lo expuesto hasta el momento se concluye: Si el ministerio público representa el interés social en la averiguación y persecución de los delitos y en muchos otros actos de la tutela social que le encomiendan las

leves, estrictamente debiera ser el pueblo el que lo eligiera, para así crear congruencia entre la representación que tiene y los representados que se la otorgan.

En un ámbito de auténtica democracia así debiera ser y esto despejaría considerablemente el campo de las especulaciones en torno a su naturaleza jurídica.

En México, a nuestro juicio, el avance democrático aún no ha facilitado que se llegue a la elección popular de procuradores fiscales u otros órganos jurisdiccionales, por eso se explica, aunque no se justifique plenamente, que si el Ministerio Público representa el interés social en la averiguación de los delitos, no sea estrictamente necesario que la ciudadanía elija a una persona o personas determinadas para cumplir con dicha representación, debido a que la sociedad misma ha otorgado al Estado el derecho para ejercer una tutela general que, éste a su vez, delega en el ministerio público, quien en esa forma se constituye en un representante social.

Por otra parte, no ignoramos las grandes inconveniencias en que se traduce la dependencia directa e inmediata del Ministerio Público en relación con el poder ejecutivo y las ventajas que quizá reportara si aquél formara parte o integrara, en su caso, una magistratura independiente.

En nuestro medio, el ministerio público es una institución jurídica creada por la Constitución y cuya naturaleza es polifacética, por eso en el cumplimiento de sus funciones actúa como autoridad administrativa, colabora en la función jurisdiccional, "es parte" en la relación procesal, representa los menores, a los ausentes, al Estado, a la sociedad, etcétera.

En la actualidad, al ministerio público corresponde una esfera tan variada de atribuciones que ello obliga a la necesidad de hacer una revisión encaminada a otorgarle muchas otras que no se le han encomendado y a restarle alguna en las que en realidad no debería tener ingerencia alguna.

1.3 PRINCIPIOS ESENCIALES QUE RIGEN AL MINISTERIO PÚBLICO

Con base en una metodología exegética, esto es, desprendible de la ley del lugar y aun contra los errores que ello pudiera acarrear, la mayoría de los estudiosos del Ministerio Público han enumerado diversas características de éste, que han etiquetado como principios rectores que caracterizan al Ministerio Público.

Esta lista en consecuencia sólo resulta aplicable en un momento y lugar determinados, pudiendo por tanto con la noción de universalidad de la idea y, por consiguiente, ha de advertirse que no resulta propiamente científico.

No existe hasta este momento una lista de verdaderos principios científicos, pues los que se han enunciado sólo arrancan de la mera ley positiva y, por tanto tienen la desgracia de ser tan cambiantes como la ley misma. En este sentido, la lista de principios conocidos responde a la forma de estar organizado y

estar funcionando el Ministerio Público en un país determinado y en un momento dado.

Por lo que hace al Ministerio Público mexicano, los estudiosos han inventariado varios, que se procederá a clasificar y explicar con su correspondiente par dialéctico, a fin de esclarecer su concepto.

Estos principios pueden reducirse a los que atañen a la promoción de la acción y a los que entroncan con el funcionamiento.

a). PRINCIPIOS QUE ATANEN A LA PROMOCION DE LA ACCION.

En lo que toca a la promoción de la acción tenemos los pares opuestos necesario discrecional; esto es, que obligan o facultan al Ministerio Público para accionar.

En el necesario, también llamado principio de legalidad o imprescindibilidad, el Ministerio Público está llamado a promover la acción con base en un hecho con apariencia de delictuosidad. Su contrario, el de discrecionalidad u oportunidad, como también se le

concreto, atiende a criterios de conveniencia y faculta al Ministerio Público para promover o no la acción.

Como se verá más adelante, nos parece que la realidad jurídica mexicana acusa hacia la oportunidad o discrecionalidad.

b). PRINCIPIOS QUE ATAKEN AL FUNCIONAMIENTO.

Después de hacer un estudio generalizado y normenorizado, en cuanto al funcionamiento, los principios inventariados son varios; la doctrina ha concluido en señalar cinco principios, que son:

1.- Unico, ierárquico, cuya característica opuesta es el de la diversidad de instituciones.

2.- Indivisibilidad de la institución, cuyo contrario es la autonomía o independencia de sus miembros o agentes.

3.- Independencia de la institución, cuyo contrario es la dependencia de la institución.

4.- Insustituibilidad, Irrecusabilidad o imprescindibilidad de la institución, cuya

característica contraria de la recusabilidad o sustitución.

Por cuanto hace al primero, principio de jerarquía, se debe entender que el mando recae en el procurador, y que los agentes auxiliares tienen facultades derivadas del primero de tal forma que solo así podrá llevar a buen término las funciones que se le han otorgado.

Mediante la característica de que es único o jerárquico se trata de explicar que "las personas que lo integran, no son más que la prolongación del titular, motivo por el cual reciben y acatan los órdenes de este, porque la acción y el mando en esa materia es de competencia exclusiva del Procurador".

En México, el titular de la institución es el llamado Procurador de Justicia, quien por razón de trabajo es auxiliado por agentes que lo representan y actúan bajo dependencia funcional: es decir, en jerarquía.

El Procurador puede realizar cualquier acto propio de la Institución. Puede incluso presentarse en el proceso como parte acusadora, como ocurrió en el caso instaurado contra Concepción Acevedo (más conocido como la madre Conchita) a la que se le acusó de estar coludida en la muerte del presidente Alvaro Obregón.

No hay muchos Ministerios Públicos, sino sólo hay uno. Hay sí, muchos agentes del Ministerio Público, pero una sola institución. Esos muchos son solo agentes de la institución.

Lo aquí anotado así debiera ser; sin embargo, en la práctica ésto es distinto, recuérdese que, en nuestro medio, el Ministerio Público es nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo, razón por la cual el Procurador y todo el personal integrante de la institución están subordinados totalmente a dicho titular.

El principio de independencia consiste en que se puede analizar tanto frente al Poder Judicial como ante el Ejecutivo, siendo partidarios de la independencia

quienes se inclinan por la inamovilidad y selección de los funcionarios; por su parte se considera que en el medio jurídico mexicano el órgano investigador no tiene independencia ante el Ejecutivo sino todo lo contrario, forma parte de éste, ya que las funciones otorgadas al Ministerio Público provienen directamente del Ejecutivo, y éste, a fin de poder llevar a cabo tales funciones, creó un órgano que las realizará depositándolas en la representación social, y el hecho de que el Distrito Federal como casi todos los Estados de la Federación, por cuanto hace a su patrimonio dependa directamente de la partida que el Ejecutivo quiera otorgarle, es prueba evidente de su no independencia ante el Poder Ejecutivo, lo que no sucede cuando se enfrenta al Poder Judicial, en cuyo caso sí comparte la opinión de la independencia.

La independencia del Ministerio Público es en cuanto a la jurisdicción, porque si bien es cierto, sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico, no sucederá lo mismo en relación a los órganos

jurisdiccionales. Esto se explica sin mayores complicaciones, si para ello se hace notar la división de poderes existente en nuestro país y las características que le singularizan, de tal manera que, concretamente, la función corresponde al Ejecutivo, dependen del mismo, no pudiendo tener incidencia ninguno de los otros en su actuación.

Aunque dentro de la institución sus agentes son miembros, dependen unos de otros de manera ierárquica, ha de diferenciarse la dependencia o ierarquía de sus miembros, de la dependencia de la institución.

Si bien se ha afirmado que internamente en sus miembros existe dependencia, en la institución, la característica de la independencia sostiene la autonomía de esta institución frente a cualquier otro órgano de gobierno; básicamente independencia de la institución frente al Poder Judicial y frente al Poder Ejecutivo.

Anteriormente en México, el Ministerio Público carecía de independencia, pues estaba subordinado al

Tribunal, quien posee la función de Política Judicial y con ella dispone del actuar del Ministerio Público. En la actualidad, la independencia frente al Poder Judicial es tangible.

Indivisibilidad. Esto es nota saliente en las funciones del Ministerio Público, porque quienes actúan no lo hacen a nombre propio sino representándolo: de tal manera, que aún cuando varios de sus agentes intervengan en un asunto determinado, éstos representan en sus diversos actos a una sola institución y el hecho de separar a la persona física de la función específica que le está encomendada no afecta ni menoscaba lo actuado.

Consiste en que los funcionarios no actúan por cuenta propia sino en forma exclusiva para el órgano investigador, de donde se colige que si el funcionario fuese sustituido por otro, las diligencias practicadas por el anterior conservan su validez, ya que no se toma en cuenta la característica personal de quien actúa

sino la investidura y facultades con que lo hace, de tal suerte que las actuaciones tienen validez jurídica.

Ante la multiplicidad de agentes que representan a la Institución, los actos que realizan pueden considerarse como únicos de la Institución, o como autónomos o independientes de sus miembros o agentes.

En la unidad de su actuar o indivisibilidad del acto, los Agentes que actúan no lo hacen a nombre propio, sino a nombre de la Institución. Cada representante suyo ha de ser eco del criterio de cuerpo que le delega, y sus peticiones y dictámenes expresión, antes de que su individual juicio, de las instrucciones obligatorias de sus superiores.

Esta nota de unidad del acto es la que jurídicamente retrata al Ministerio Público mexicano y obliga a diferenciar al Agente del Ministerio Público de la Institución del Ministerio Público.

Pero además, esta unidad significa que todos los funcionarios que trabajan en lo mismo tienen idénticas facultades y funciones, están investidos del mismo

poder: lo que cuenta es la función no la persona física que la desempeña. en consecuencia, no es requisito que la persona investida con el caracter de Ministerio Público sea la que realice todas las actuaciones inherentes.

Cabe agregar que en nuestro régimen es factible que varios Agentes del Ministerio Público intervengan en un proceso. A pesar de que son varios esto no multiplica al Ministerio Público, pues su acto o actos sigue siendo uno e indivisible. Aunque existan varios agentes del Ministerio Público, tampoco existe litisconsorcio activo, pues no son varios factores sino uno solo.

Irrecusabilidad.- La irrecusabilidad del Ministerio Público se manifiesta en el hecho mismo de que tal órgano no puede dejar de conocer los hechos que se sometan a su consideración, sin que ello signifique que sus agentes no deban excusarse en los mismos términos que los juzgadores.

El fundamento jurídico sobre la inexcusabilidad del Ministerio Público radica en los artículos 17 y 19 de las Leyes de la Procuraduría General de la República y Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ambos ordenamientos señalan que el Ministerio Público, cuando exista alguna de las causas de impedimentos que la ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces Federales, deberán excusarse del conocimiento de los negocios que intervengan, situación en la que se confiere al Presidente de la República la facultad de calificar la excusa del Procurador General y éste la de los funcionarios del Ministerio Público Federal.

Esta nota o principio se opone al de sustituibilidad o recusabilidad de la institución, que implica la posibilidad de reemplazar o permutar a la institución del Ministerio Público por otra institución diversa.

En México, debido al monopolio del sueldo activo del proceso por parte del Ministerio Público, resultaría a todas luces imposible la sustitución, pues de ser así no habría quien acusara.

Pero adviértase bien: no es posible sustituir a la institución, pero sí es posible sustituir a los agentes, los que en lo personal pueden excusarse, lo cual permite sustituir a las personas pero no a la institución.

Y es irresponsable el Ministerio Público con motivo de su actividad, ya que no puede atribuirsele la comisión de un delito por ser una institución de buena fe, lo que no significa que sus agentes no lo sean. Estos son personal de la institución pero no ella.

CAPITULO II. EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

En este capítulo, se pretende que una vez que ya se tiene conocimiento de los antecedentes históricos y de los acontecimientos que tuvieron que suscitarse para que se creara la institución del Ministerio Público, ante eventos sociales en los que era notable las injusticias por parte de quienes detentaban el poder y que pudo definirse y distinguirse tanto la función civil como la penal; entramos en este apartado a conocer que es la institución del Ministerio Público Federal, las atribuciones que le confieren los artículos 21 y 102 Constitucionales; se omite entrar al análisis minucioso y concienzudo de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en virtud de que para fines de este estudio las atribuciones que revisten mayor importancia, particularmente la función persecutoria y la averiguación previa tendiente a acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del o de los inculpados en la comisión de un delito:

etapa de fundamental trascendencia en la que se define de manera particular el ejercicio de la acción penal; así como algunos de sus principios y características de la misma.

Se citarán aspectos referentes a la etapa de Averiguación Previa en la que el Ministerio Público Federal tiene un papel fundamental en la determinación de la acreditación del delito y de la probable responsabilidad del o de los que resulten inculpados. Asimismo, se hará referencia al procedimiento a través del cual se reúnen todos aquellos elementos que configuran y dan forma al proceso penal, sus características y procedimientos, órganos auxiliares, etc.

EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.

2.1 Concepto General.

El Ministerio Público Federal es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la

reintegración de todos los delitos del orden federal y hacer que todos los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita e intervenir en todos los asuntos que la ley determine.

2.1.1 Definición.

La palabra Ministerio viene del latín "Ministerium", que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Por lo que hace a la expresión público, esta también deriva del latín publicus populus: pueblo; indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplicase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo el pueblo. Por tanto en su acepción gramatical el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo. En su sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público, es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la

causa del bien público, que esta atribuida al Fiscal ante los Tribunales de Justicia.

El Profesor Guillermo Colin Sánchez sostiene. "El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asionan las leyes". (2)

Es decir, el Ministerio Público es la institución unitaria y jerárquica que posee como funciones esenciales las de perseguir los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores, incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.

2.- Colin Sánchez Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Ed. Porrúa, México, 1990, pag. 77.

Consecuentemente el Ministerio Público constituye una de las piezas fundamentales del proceso penal moderno, por más que posee antecedentes remotos en aquellas figuras del procedimiento llamadas o facultadas para indagar hechos criminales e instar la actividad jurisdiccional del Estado. Tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público y determinar acerca del modo de ejercitarla. Función principal y característica del Ministerio Público es la de hacer valer la pretensión punitiva derivada del delito.

Pero no es la única función del Ministerio Público el solicitar que se declare culpable al responsable de un delito; es decir, su misión no es exclusivamente acusatoria, sino de equilibrio, en procura del imperio de justicia y de la tutela en favor de las personas perjudicadas por la infracción.

Desde el punto de vista doctrinario tiene tres funciones que cumplir dentro de la sociedad: funciones

que se llaman de tipo político, funciones judiciales y funciones fiscales o de inspección.

Es una institución legal de origen administrativo, constituida por un conjunto de funcionarios públicos que bajo la dirección del Gobierno y al lado de los jueces, tiene por misión la defensa de los intereses de la sociedad en la persecución de los delitos. No es un órgano que se encarque de impartir iusticia, ya que ella corresponde única y exclusivamente a los Jueces por mandato expreso del artículo 21 Constitucional, es decir vela porque se aplique la ley estrictamente por aquellos que si tiene la misión de impartir iusticia; es un órgano estatal requirente en el proceso para definir la relación penal. Trata de que la ley sea generalmente respetada; esta función es autónoma.

En forma particular considero a la Institución del Ministerio Público Federal como aquella creada por el Estado y que independientemente de las funciones que le encomiendan los artículos 21 y 102 Constitucionales, esto es, la persecución de los delitos y el ejercicio

de la acción penal, su origen estriba fundamentalmente en que fue creada con la convicción de salvaguardar y proteger los derechos de los sujetos que han sido dañados por la comisión del ilícito, como institución de buena fe que procura justicia y respeto hacia los demás para hacer posible la vida en sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica: "La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán removidos y nombrados por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General..." "Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los Tribunales de todos los delitos del orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que todos los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e

intervenir en todos los negocios que la misma ley determine.(²)

2.2 FUNDAMENTO LEGAL .

a). Derivan y tiene su fundamento las atribuciones del Ministerio Público en el artículo 21 Constitucional y 102 del mismo Ordenamiento, al preceptuar el primero de ellos que la persecución de los delitos queda en forma exclusiva reservada a la representación social y a la policía judicial, la cual queda bajo el mando inmediato del primero y facultando en el segundo precepto al Ministerio Público de la Federación en estos términos:

"... la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que

² - Poder Ejecutivo Federal. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1996. páo. 80.

todos los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia se pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas, intervenir en todos los negocios que la ley determine...". (4)

En consecuencia, las atribuciones de esta institución derivan y tiene su fundamento en los mandatos antes mencionados, más las accodidas por la abundante regulación secundaria, para efectos de nuestro estudio solo se hará alusión a las atribuciones constitucionales, por ser estas las más importantes. En la clasificación que enseguida se expone se ha consolidado tanto las principales atribuciones del cuerpo como aquellas que, por designio expreso de la Ley, se confían a su titular.

Procede apuntar aquí que las Leyes Orgánicas de 1983, de ambas Procuradurías, introdujeron cambios sustanciales en el método de formulación y

4.- Poder Ejecutivo Federal. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Porrúa. México. 1996 pág. 19.

concentración normativa de las atribuciones. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República hizo, a este respecto un replanteamiento de fondo. En efecto, el artículo 2º fija siete grandes rubros para el desempeño de la Institución (Procuraduría, Procurador y/o Ministerio Público Federal), que a su vez se analizan en los artículos 3º a 9º, sistemáticamente. En síntesis, dichos rubros corresponden a:

a) Vigilancia de la constitucionalidad y legalidad;

b) Promoción de la pronta y expedita y debida administración de justicia (inclusive actos relacionados con la planeación del desarrollo);

c) Representante de la Federación, en los negocios en que ésta sea parte (inclusive coadyuvancia en asuntos de entidades paraestatales) e intervención en dichas controversias y casos previstos en el artículo 103 constitucional;

d) Consejero Jurídico del Gobierno Federal;

e) Persecución de delitos del orden federal:

f) Representación del Gobierno Federal ante los Estados en puntos referentes a la procuración de justicia; y,

g) Actuación internacional en ámbitos relacionados con sus atribuciones (como la asistencia recíproca, la repatriación de sentenciados., la extradición, la lucha contra delitos de alcance internacional, etcétera).

La más conocida y visible atribución del Ministerio Público hoy día de naturaleza netamente procedimental, es la persecución de los delitos, que aquél desempeña tanto en la averiguación previa, anterior al ejercicio de la acción penal, como a través de su función procesal acusadora. Esta misión, vocacional, en el Ministerio Público, le está asimismo atribuida por imperio de las leyes estatales aplicables, que se disciplinan al artículo 21 Constitucional.

Un muy amplio acervo de atribuciones cae bajo el común denominador general, de dilatada acepción, de la

vigilancia de la legalidad. Es esta, la atribución más sobresaliente entre las muchas y trascendentales que competen al Ministerio Público Federal: "la más elevada función a cargo de la institución y de los funcionarios correspondientes, su prioritaria misión constitucional y legal, reside en la vigilancia activa, resuelta e indeclinable de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad". La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983 concentró en la fracción II del artículo 2° y 4°, un acervo de atribuciones trascendentales, agrupadas bajo el concepto de "promoción de la pronta, expedita, debida procuración e impartición de justicia" e "intervención en los actos que sobre esta materia prevea la legislación acerca de planeación de desarrollo". Quedan aquí:

1.- la participación en el estudio, la promoción y la ejecución de programas y acciones correspondientes a procuración e impartición de justicia, punto que abarca el sistema nacional de procuración de justicia;

2.- Propuesta ante el Ejecutivo Federal y previa opinión de quienes puedan aportar elementos de juicio, de medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

3.- Denuncia y/u opinión de contradicciones entre pronunciamientos judiciales, para que la justicia federal resuelva lo conducente, tarea, ésta, de apreciable relevancia en la elaboración de una jurisprudencia uniforme y cierta.

Incumbe a la Procuraduría General de la República, precisamente, representar al Gobierno Federal, por acuerdo del Presidente, ante los estados de la Unión en asuntos concernientes a la procuración de justicia. Esta atribución introducida en la Ley de 1983, tiene nuevas y fecundas proyecciones: reorganiza el régimen de auxilio recíproco entre órganos del Ministerio Público policiales y periciales; favorece la coordinación en la lucha contra delitos de gran lesividad; y da fundamento e instrumentos al sistema nacional de procuración de justicia, ya mencionado, al

que en forma directa aluden al segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 y el penúltimo párrafo del artículo 82.

2.3 LA AVERTIGUACION PREVIA.

a). El Procedimiento Penal.

El procedimiento penal, contemplado en su estructura externa, está constituido por un conjunto de actuaciones sucesivamente interrumpidas y reguladas por las normas del Derecho Procesal Penal, que se inicia desde que la autoridad tiene conocimiento de que se ha cometido un delito y procede a investigarlo y termina con el fallo que pronuncia el Tribunal. Comprende una sucesión de actos vinculados entre sí que tienden hacia el esclarecimiento de los hechos. En su desarrollo, vemos una acentuada actividad procesal en que unos actos son antecedentes de otros. Las personas que intervienen crean, con su actuación, derechos y obligaciones de carácter formal. Por ejemplo, el inculpaado tiene derecho a que se le reciban las pruebas que ofrezca y el Juez está obligado a recibir las; el

Ministerio Público está obligado a proseguir el ejercicio de la acción penal una vez deducida o a pedir al Juez el sobreseimiento, cuando exista una causa legal. El defensor está obligado a presentar asistencia técnica al inculcado, tan luego como entre al desempeño de su cargo, y a asistir a las audiencias y demás diligencias. El ofendido tiene derecho a proporcionar al Ministerio Público o al Juez en su caso, por sí o por medio de apoderado, todos los datos que sirvan para comprobar la procedencia y monto de la reparación del daño y perjuicio. Los peritos y testigos tienen la obligación sancionada penalmente de comparecer ante los Tribunales al ser requeridos y de rendir su testimonio o dictamen.

Las normas del procedimiento penal deben estar acordes con los principios sustentados por el Derecho Constitucional de un pueblo. Si la Constitución Política es una de las fuentes del procedimiento, debe existir una completa armonía con las disposiciones contenidas en las leyes procesales. Si no existe esta

identidad, las leyes procesales, resultarían violatorias de los preceptos de la Constitución que son de estricto cumplimiento, a pesar de las disposiciones contenidas en contrario de otros cuerpos de leyes.

Razon por la cual el Estado para mantener la armonía social establece en primer lugar, de manera abstracta, definidora o enunciativa que actos son delitos y cuales son las sanciones correspondientes, y en segundo lugar, hace vivir, en los casos concretos que presenta la vida, las abstracciones citadas, es decir, a la existencia de un delito le anexa la sanción correspondiente, o, hablando con estilo moderno, al "ser" de un delito liga el "deber ser" de la sanción.

Es tal virtud, la actividad que constituye el procedimiento penal, no se lleva a cabo de manera caprichosa y amorfa, porque ello representaría el peligro de actuar con despotismo y, por tanto, destruir lo que se trata de garantizar: la citada armonía de la sociedad. Para evitar el despotismo y la confusión, se

reglamenta la actividad del Estado con un conjunto de normas que integran el Derecho de Procedimientos Penales.

Reuniendo todos los datos a que se ha hecho referencia, se puede definir al procedimiento penal como el conjunto de actividades reglamentadas por preceptos previamente establecidos, que tienen por objeto determinar que hechos pueden ser calificados como delitos para en su caso, aplicar la sanción correspondiente.

Para una mejor comprensión respecto del alcance y contenido del procedimiento penal, conviene resaltar las notas a él atribuidas e intentar las siguientes definiciones:

- 1.- Actividades: hechos humanos:
- 2.- Procedimientos: actividades que están reguladas por normas:
- 3.- Derecho: conjunto de normas que rigen las actividades;

4.- Procedimientos penales: conjunto de actividades reguladas por normas y que tienden a la aplicación del derecho penal material;

5.- Derecho de Procedimientos Penales: conjunto de normas que rigen los procedimientos penales; y.

6.- Derecho Procesal Penal: conjunto de normas que rigen las actividades que se desarrollan en una parte del procedimiento y que técnicamente se llaman proceso.

b). Los períodos del procedimiento penal.

No existe acuerdo en la Doctrina procesal acerca de si es posible o no, admitir la división de períodos dentro del desarrollo del procedimiento penal. Esto se debe a que en nuestro concepto, a que no en todos los países se sigue el mismo sistema procesal, y eso hace que ese problema solo pueda resolverse si se considera un sistema procesal determinado.

Dentro de nuestro sistema penal, consideramos que las disposiciones legales que rigen el desarrollo de los actos que lo integran, les atribuyen diferentes efectos jurídicos y que son distintos los órganos que

intervienen en la realización de los mismos que da lugar a admitir distintos periodos dentro de su desenvolvimiento pero a condición de que esa distinción solo se admita para el efecto de la tramitación de ellos, ya que como consecuencia de la coordinación que debe existir en todos los actos procesales, por el fin que persiguen a la postre esos periodos, constituirán una sola unidad, que no es otra cosa que el procedimiento penal propiamente dicho.

El Código Federal de Procedimientos Penales, divide el procedimiento penal en cuatro periodos:

a) El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita la acción penal.

b) El de instrucción, que comprende las diligencias practicadas por los tribunales con la finalidad de averiguar la existencia de los delitos, las circunstancias en que hubieren sido cometidos y la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculcados.

c) El de juicio, durante el cual el Ministerio Público precisa su acusación y el acusado su defensa; ante los tribunales y estos valoraran las pruebas y pronuncian sentencias definitivas, y,

d) El de ejecución, que comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas.

Para entender con más claridad la división de los períodos hemos de pensar que nuestro procedimiento tiene una estructuración lógica basada en lo siguiente: una vez que se tiene conocimiento de que un hecho puede ser delictuoso, lo primero que procede es que la autoridad investigadora averigüe y reúna los elementos que son necesarios para poder acudir al órgano jurisdiccional en solicitud de aplicación de la ley al asunto en concreto. El órgano jurisdiccional en solicitud de aplicación de la ley y a quien le han sido consignados los hechos, busca si en el caso de su atención, puede haber elementos que justifiquen el proceso, es decir, si puede comprobarse la existencia

de un delito y si hay datos que hagan posible la responsabilidad de un sujeto sin estos elementos, el órgano jurisdiccional no tiene porque seguir ocupandose del asunto, ya que no hay base para que se realice actividades y sin dicha base seria ocioso el desarrollo de sus funciones. Si el órgano jurisdiccional encuentra que hay base para que se realice actividades y para el proceso, inicia éste y después de que las partes aportan los medios probatorios que estimen pertinentes para la ilustración del órgano jurisdiccional y fijan su parecer tomando en consideración dichas pruebas, se aplica el derecho. Consecuentemente, en el panorama presentado, claramente se deslindan cuatro momentos en que hemos dividido el procedimiento; el primero, en que la autoridad investigadora reúne los elementos necesarios para acudir al órgano jurisdiccional; el segundo, en que la autoridad judicial antes de abrir un proceso, busca la base del mismo, mediante la comprobación del cuerpo del delito y la posible responsabilidad; el tercero, en el que habiendo base

para un proceso, se abre éste y las partes aportan los medios probatorios fijando sus posiciones tomando en consideración esos medios probatorios el Juez resuelva, y el cuarto, una vez dictada la sentencia condenatoria irrevocable, el Juez de la causa tomará las medidas procedentes para que se cumpla con las sanciones impuestas surgiendo igual obligación para el Ministerio Público.

El Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 1º, fija los períodos que abarca el procedimiento penal federal, señalándose como ya se indico anteriormente uno de averiguación previa, otro de instrucción, el tercero de juicio y el último de ejecución; el primer período coincide en todas sus partes con el que nosotros llamamos de preparación de la acción procesal penal y en el se afirma que el contenido de ese período esta en un conjunto de actividades para establecer si el Ministerio Público ejercita la acción penal.

El segundo periodo, el de instrucción, comprende, según el Código Federal, las diligencias practicadas por los Tribunales con el fin de averiguar la existencia de los delitos, las circunstancias en que hubieren sido cometidos y la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculpados; este periodo principia desde el momento en que el detenido queda a disposición de la autoridad judicial y termina cuando el Ministerio Público va a formular conclusiones. En este periodo queda propiamente involucrado el periodo de preparación del proceso y el de instrucción del proceso y desgraciadamente no se separa el periodo primeramente citado, que propiamente no tiende a averiguar las circunstancias de comisión y la responsabilidad de los inculpados, sino, como ya hemos reiterado, busca la base del proceso.

El tercer periodo, el de juicio, abarca, según el Código en consulta, desde que el Ministerio Público formula conclusiones hasta la sentencia y comprende

según lo que nuestra definición es una parte del proceso.

Por último, el Código Federal de Procedimientos Penales fija el periodo de ejecución, que comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas.

El estudio de los fines que son propios de cada uno de los periodos en que hemos dividido el procedimiento penal, se hará a continuación atendiendo el siguiente orden: límites del periodo, finalidad perseguida en es periodo, contenido del propio periodo. desde este momento entraremos de lleno únicamente en lo referente a la averiguación previa, fase de suma importancia para los fines de este trabajo de investigación.

c). La Averiguación Previa. Concepto.

La averiguación previa es la primera etapa del procedimiento penal desarrollada por el Ministerio Público, durante la cual practica las diligencias

legalmente necesarias e indispensables para comprobar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondientes ante los tribunales competentes.

El órgano investigador realiza las diligencias que tienden al ejercicio de la acción penal y a su desarrollo en el proceso. La actividad investigadora es una función de mucho interés que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél y que tiene por objeto la de investigar los delitos, reunir las pruebas y descubrir a los participantes, así como el grado de intervención que tuvieron en el delito. La averiguación previa antecede al ejercicio de la acción penal y su producto es el fundamento en el que el Ministerio Público se apoya para solicitar la apertura del proceso. El Procedimiento Penal es de orden público y el titular de la acción debe obrar siempre de buena fe. Además, la actuación del Ministerio Público en la

promovilidad de la acción, debe estar regida por criterios legales. No podrá reclamar la apertura del proceso si para el ejercicio de la acción, los presupuestos no se encuentran satisfechos.

La actividad investigadora esta constituida por el conjunto de facultades legales ejercidas por el Estado, a través de sus órganos, que tiene por objeto el rapido y expedito ejercicio del Derecho; es el medio que prepara y lleva a su término el ejercicio de la acción penal. Se desarrolla antes y después del proceso; el conjunto de facultades legales de que se compone, se deja en manos del Ministerio Público y de la Policía Judicial. La función persecutoria, en manos del Ministerio Público se inicia con el periodo de averiguación previa; prosigue y se desarrolla en el segundo periodo del procedimiento que es el de preparación del proceso y termina al iniciarse el juicio como una fase del tercer periodo del proceso.

Esto, es, la averiguación previa es la primera etapa del procedimiento penal. Vendrán luego en el

proceso de conocimiento la instrucción y el juicio, y, finalmente la ejecución de la pena. La averiguación previa, especie de instrucción administrativa, procura el esclarecimiento de los hechos (corpus criminis) y de participación en el delito, probable responsabilidad. Se desarrolla ante la autoridad del Ministerio Público que solo después deviene parte procesal. Comienza con la noticia del crimen obtenida por la denuncia o la querrela y culmina con el ejercicio de la acción penal o la resolución de archivo.

La prevención policial constituye el primer momento de la investigación instructoria ampliamente considerada. La acción penal nace del delito, pero el delito se comete sin preparar las pruebas sobre su existencia y la participación de las personas en el delito. Aún más, es correcta la afirmación de que cometió un delito, el autor o los coparticipes buscan alterar la prueba. Lo anterior provoca en las legislaciones la existencia de un periodo que podemos llamar prejudicial que tiende por lo menos a encontrar

un mínimo de prueba que permita el ejercicio de la acción penal. La averiguación previa con miras al fin específico del proceso, se conforma con dejar plenamente comprobado el cuerpo del delito y aportar indicios para presumir fundadamente que el acusado es probable responsable de la acción u omisión ilícita que originó el ejercicio de la acción. La averiguación previa en sí, tal como esta concebida en la actualidad, tiene todas las características del procedimiento inquisitorio, pues es escrito, secreto, unilateral, no contradictorio, sin derecho real a la defensa, no de intervención del defensor en las diligencias que practique el funcionario encargado de ellas, con incomunicación parcial de los detenidos hacia el exterior; sus métodos de investigación siguen siendo los pretéritos, ya que de las ciencias de la Criminología no han podido descubrir otros nuevos. Frente a estas aseveraciones se dirá que no hay remedio, que no hay otro camino, que no hay otros medios, porque la humanidad pese a sus veinte siglos de

existencia no los ha descubierto. Las exigencias de la policía, fundamentalmente, frente al delito organizado, son mayores cada día: la inseguridad de las personas o de la propiedad, la tranquilidad social exige a cada momento de métodos más perfeccionados en la investigación que al mismo tiempo que respeten las garantías individuales, consigan resultados más eficientes. Dice Hidalgo Riestra que "la competencia constitucional, la correcta clasificación de la infracción y el irrestricto respeto a las garantías individuales, son los postulados que han de tenerse presentes durante el desarrollo de la averiguación previa". (2)

Es decir, la instrucción o averiguación previa es indudablemente una fase procesal que se desenvuelve ante autoridades estatales que tienen como atribución la persecución de los delitos y de los delincuentes. Esta instrucción, es una instrucción policiaca a través

2.- García Ramírez, Sergio. "Prontuario del Proceso Penal Mexicano". Ed. Porrúa, México, 1964. pág. 23.

de la cual los órganos de acusación deben reunir los elementos con los que deben poseer fundamentación al ulterior ejercicio de la acción penal ante un Juez o ante un órgano judicial, pero no es sino hasta cuando ya se ha ejercido la acción por ese órgano de acusación, cuando se abre la instrucción que nosotros pretendemos connotar como instrucción procesal.

En consecuencia, la averiguación previa constituye una etapa del procedimiento penal que existe para determinar si hay o no elementos para suponer, con fundamentos, la comisión de un ilícito penal y la probable responsabilidad penal de una persona, es decir, para ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional, abriendo el procedimiento penal oportunamente dicho, o de lo contrario, determinando el archivo o sobreseimiento administrativo.

Es la averiguación previa la primera etapa desarrollada por el Ministerio Público, durante la cual practica todas las diligencias necesarias para comprobar la existencia de los delitos y la

responsabilidad de quienes en ellos participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondiente ante los tribunales competentes.

Como fase del procedimiento Penal dice Osorio y Nieto puede definirse la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias que le permitieran optare por el ejercicio o abstención de la acción penal.

La preparación del ejercicio de la acción penal se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en que el Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de policía judicial practica todas aquellas diligencias, debiendo integrar para esos fines el cuerpo del delito y la probable responsabilidad".(4)

Esto es, es una etapa encaminada a investigar los delitos para así, en su oportunidad, ejercitar la acción penal. Se le llama previa, porque es presupuesto

4.- Osorio y Nieto, César Augusto. "La averiguación Previa". Ed. Porrúa, México, 1994. pág. 2.

indispensable para que pueda darse el proceso, mismo que se inicia con el ejercicio de la acción penal que durante ese procedimiento se prepara.

Este procedimiento nace en cuanto el Ministerio Público tiene conocimiento (noticia criminis) de hechos que puedan constituir delito y concluye, en su caso, con el ejercicio de la acción penal, misma que hará cobrar vida a las demás etapas procedimentales.

d). La Noticia sobre el delito.

El Ministerio Público puede tener conocimiento de un hecho delictuoso en forma directa o inmediata: por conducto de los particulares; por la policía o por quienes estén encargados de un servicio público; por la autoridad judicial al ejercer sus funciones, cuando aparezca la probable comisión de un hecho delictuoso en la secuela procesal (civil o penal); y por denuncia o querrela o acusación.

e). Aspectos que comprende el estudio de la Averiguación Previa.

El estudio de la averiguación previa abarcará: la denuncia, los requisitos de procedibilidad (querrela, excitativa y autorización), la función de policía judicial en sus diversas modalidades y la consignación.

El periodo de preparación de la acción procesal penal, como ya se ha manifestado, principia en el momento en que la autoridad investigadora tiene conocimiento de la comisión de un hecho delictuoso o que aparentemente reviste tal carácter y termina con la consignación.

Al tratar las generalidades de la función persecutoria, se dijo que la iniciación de ésta no quedaba al arbitrio del órgano investigador, sino que era menester para que se iniciara la investigación, el cumplimiento de ciertos requisitos legales o de iniciación.

Así pues, en la actualidad conforme lo señala el artículo 16 Constitucional, sólo son aceptadas como instituciones que permiten el conocimiento del delito la denuncia y la querrela o acusación, siendo de

advertir que el propio artículo no establece tres instituciones diferentes, a saber: la denuncia, querrela o acusación. querrela o acusación son términos que el legislador usa en forma sinónima.

f). La denuncia; elementos, formas y efectos.

La común interpretación de los mandatos constitucionales en materia procesal penal sostiene que, proscrita terminantemente la pesquisa, el procedimiento penal solo se inicia mediante denuncia o querrela, entendidas como requisitos de procedibilidad, supuestos a los que algún autor agrega la flagrancia. En este caso, se entiende que la Ley Suprema ha empleado la voz acusación como sinónimo de querrela. A su vez, la denuncia es la transmisión de un conocimiento sobre determinado hecho con apariencia delictuosa, que cualquier persona hace o debe hacer a la autoridad competente. No entraña, como la querrela, la expresión de la voluntad de que se persiga el delito. Opera en el supuesto de delitos perseguibles de oficio y es ineficaz en la de los que se persiguen a

instancia del legitimado para querrellarse (delitos privados).

El ejemplo más común del acto procesal facultativo es la denuncia, y a este respecto se debe advertir sobre la diferencia entre la denuncia por una parte y la querrela por otra; por la misma razón que induce a contemplar en la querrela un negocio jurídico, debe ser reconocida a la denuncia la naturaleza del acto facultativo: es la exposición de la noticia de la comisión del delito hecha por el lesionado o por un tercero a los órganos competentes. La denuncia es el instrumento propio de los actos perseguidos de oficio.

Es el acto por medio del cual quis que de populo, lleva a conocimiento del Procurador de la República, la noticia de un hecho que constituya delito: denunciar en general es noticiar, dar aviso de algo. En derecho es dar parte o aviso a la autoridad sobre un hecho que se estima delictuoso, que se ha presenciado o conocido y sobre el cual exista acción pública, es decir, es la transmisión de conocimiento por el cual un particular

comunica formalmente a la autoridad la existencia de un hecho delictuoso que da lugar a la acción penal promovible por el Ministerio Fiscal, es el acto procesal consistente en una declaración de conocimiento emitida por una persona determinada en virtud de la cual el titular del órgano jurisdiccional se le proporciona la noticia de un hecho que reviste los caracteres de delito o falta; es un elemento necesario para el cumplimiento del deber de los ciudadanos de contribuir a la persecución de los delitos, de la delincuencia, mediante la exposición del conocimiento que se tenga de un hecho que revista caracteres delictivos, es la manifestación que se hace al Juez del delito y delincuente, para que se averigüe aquél, y castigue a éste; es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible de oficio, es una participación de conocimiento.

Concatenando las ideas expuestas en párrafos precedentes, podemos concluir que la denuncia es una

relación de actos que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que esta tenga conocimiento de ellos. La denuncia, definida en la forma que antecede, nos da los siguientes elementos:

1.- Una relación de actos que se estiman delictuosos:

2.- Hecha ante el órgano investigador; y.

3.- Hecha por cualquier persona.

La relación de actos consiste en un simple exponer lo que ha acontecido. Esta exposición no solicita la presencia de la queja, o sea, del deseo de que se persiga al autor de esos actos y puede hacerse en forma oral o escrita. No deberán calificarse jurídicamente los hechos y al formularse la denuncia debe ser de manera pacífica y respetuosa, y al no reunir estos requisitos se prevendrá al denunciante para que la modifique informándole sobre la trascendencia del acto que realiza y sobre las modalidades del procedimiento.

La relación de actos debe ser hecha ante el órgano investigador. En efecto, teniendo por objeto la

denuncia que el Representante Social se entere del quebranto sufrido por la sociedad, con la comisión del delito, es obvio que la relación de actos debe ser llevada a cabo ante el propio Representante Social.

La denuncia como noticia del crimen, en general, puede ser presentada por cualquier persona, sin importar que la misma provenga de un procesado, de un sentenciado, de un nacional o de un extranjero. Ni el sexo, ni la edad, serán obstáculo, salvo las excepciones previstas en la Ley.

Por lo que hace al régimen positivo de la denuncia podemos decir que esta puede formularse verbalmente o por escrito. Se contraerá, en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán de manera pacífica y respetuosa. Cuando una denuncia no reúna estos requisitos el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante para que la modifique ajustándose a ellos. Así mismo, se informará al denunciante dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia

jurídica del acto que realiza sobre las penas en que incurren quien se produce falsamente ante las autoridades y sobre las modalidades del procedimiento cuando se trata de delitos perseguibles de oficio.

En tal virtud, los efectos de la denuncia son en términos generales obligar al órgano investigador a que inicie su labor. Ya se indicó que la labor investigadora una vez iniciada, esta regida por el principio de la legalidad, el cual determina que no es el Ministerio Público el que caprichosamente fija el desarrollo de la investigación, sino la Ley.

2.4. La función indagatoria del Ministerio Público Federal.

a). Concepto.

La palabra acción posee acepciones de máxima importancia en diversas disciplinas jurídicas, entre ellas señaladamente en el Derecho Procesal, para el que constituye uno de los conceptos jurídicos fundamentales, al lado de los de jurisdicción y proceso. La acción pone en movimiento la actividad

jurisdiccional y desencadena, en su hora, actos de defensa, si se dirige, como suele ocurrir, a la incriminación de un sujeto y, por lo mismo, a la imposición de una pena. Entre nosotros el ejercicio de la acción está reservado al Ministerio Público, cuya función se rige, en este ámbito, por el principio de legalidad.

La acción es el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley, es un derecho autónomo y concreto. En nuestro idioma la voz acción tiene distintos y diferentes significados no solo en un sentido común o general sino también dentro del ámbito jurídico. En el primer aspecto traduce la existencia de un estado dinámico: un obrar físico, material, que en su único origen ha sido el único medio idóneo de realización del derecho, etapa histórica que podría clasificarse con el nombre de justicia individual: designa el derecho, facultad o poder jurídico, acordado al individuo o a un órgano público

(ministerio Fiscal) para provocar la actividad jurisdiccional del Estado.

Esto es, pueden distinguirse tres significaciones claras en la acción, delimitaciones de diferentes esferas jurídicas entre sí; la primera, la clásica expresa como concepto en la definición de Justiniano que se refiere al contenido del derecho, la segunda, como acto de acudir ante los Tribunales pidiendo justicia y se refiere al medio o forma de ejecutar oficial y coactivamente aquél contenido; y la tercera, como medio otorgado por la ley para ejecutar judicialmente nuestra pretensión, se fija concretamente en la realización material del derecho por los Tribunales.

En la acepción primera es un derecho, en la segunda un hecho y en la tercera un medio; no puede confundirse el medio, el derecho, el objeto o el fin.

Concebido el proceso como algo dinámico, para que así se manifieste es indispensable que un impulso lo provoque: la acción penal.

Acción de adere obrar, en su acepción gramatical, significa toda actividad o movimiento que se encamina a determinado fin. En su sentido jurídico, acción es la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho. Por lo mismo, la acción debe entenderse como algo dinámico: es el derecho de obrar y esta constituido por el acto o conjunto de actos por los cuales se recurre al poder jurídico para obtener que le preste fuerza y autoridad al derecho.

La acción penal esta ligada al proceso es la fuerza que lo genera y lo hace llegar hasta la meta deseada.

Este es uno de los conceptos más discutidos en la materia procesal y aunque no existe acuerdo unánime entre los autores para precisar, las principales corrientes doctrinarias lo consideran como un derecho, como un medio y como un poder jurídico.

En las instituciones romanas, la acción era el derecho de perseguir en juicio aquello que se nos debe. Este punto de vista se fundamentó en que, tanto el

proceso civil como el penal estaban identificados, formando una sola disciplina integrante del derecho material.

Al evolucionar el concepto, no se le ha considerado como un derecho en sí, diverso del derecho material, sino como el derecho material mismo en su orden subjetivo, y después, como el ejercicio de ese derecho para provocar la jurisdicción.

Hugo Rocco, Carnelutti, Mattiolo y algunos más, afirman que es un derecho. Manreza obediente a la tradición lo concibe como un medio; y la doctrina más moderna, encabezada por Giuseppe Chiovenda, la define como el poder jurídico de realizar la condición para la actuación de la voluntad de la ley.

Al igual que estos juristas, Massari, Abraham Bartolini, Enrique Jiménez Asenjo, Florian y algunos otros, consideran que es un poder jurídico.

Florian establece: "la acción penal es el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano

jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal."(7)

Este concepto es el mejor que se adapta al procedimiento penal en México: nos parece el más sencillo, porque el poder jurídico a que se refiere es el emanado de la ley, el cual se justifica cuando se han violado una norma de derecho penal y es precisamente en razón de la pretensión punitiva estatal cuando, previa satisfacción de determinados requisitos, se provoca la jurisdicción, cuyas consecuencias serán la declaración de la culpabilidad o la absolución del sujeto de la relación procesal.

La historia del proceso en su etapa más rudimentaria nos da cuenta de como el ofendido por el delito, gestionaba la reparación del agravio a través del jefe de la tribu y más tarde al cambiar las formas de vida, al cometerse el delito surgía el derecho de

7.- Florian, Eugenio, "Elementos de Derecho Procesal Penal". Bosch Casa Editorial, pág. 173.

acudir a la autoridad para que administrara la iusticia.

Posteriormente, no solo el ofendido por el delito, sino también los ciudadanos, solicitaban a la autoridad el castigo de los responsables, bastando para ello únicamente la petición correspondiente.

Después, se instituyó que los órganos jurisdiccionales, oficiosamente conocieran de los hechos, sin necesidad de la instancia mencionada. Finalmente, como ha quedado dicho, el Estado en representación del ofendido provoca la iurisdicción, y con ello, la aplicación de la ley al caso concreto.

En consecuencia y de las ideas anteriormente expuestas se desprende que la acción posee cuatro cometidos diversos y sucesivos: provocar en primer lugar la comprobación del delito; poner los elementos subjetivos y objetivos del proceso a disposición del Juez a fin de que no se pierdan; proponer al Juez la comprobación o establecimiento de la certeza; provocar finalmente, el nuevo examen de las providencias; tiene

como finalidad que el juzgador pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquella reputa como constitutivos de delito.

En consecuencia, es la exteriorización de la voluntad indispensable para la actuación del Derecho Penal Objetivo, la base y la razón de ser del Derecho Penal, haciendo legítimo su normal desenvolvimiento: es el poder deber del Estado para obtener de quien tiene la jurisdicción y la competencia, la sanción prevista por la realización de un hecho punible, se obtiene un pronunciamiento judicial sobre un hecho delictuoso o de apariciones delictuosas, son aquellas por las que se pide la pena establecida por las leyes, es pública y ejecutada en representación del Estado por el Ministerio Público y cuya finalidad es obtener la aplicación de la ley penal.

Se concluye, entonces, que la acción penal para su correcto ejercicio, requiere de ciertos requisitos de procedibilidad que pueden ser resumidos, básicamente en cuerpo del delito y presunta responsabilidad del

inculcado. agregando el de la querrela para aquellos causas que solo son perseguibles a instancia del agraviado.

En este orden de ideas, se puede apuntar que la consionación es el acto del Ministerio Público de realización normalmente ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del Juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas o cosas relacionadas con la averiguación previa; es la determinación del Fiscal Federal a través de la cual ejercita la acción penal ante los Tribunales, teniendo como presupuestos la comprobación del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado, para que se aplique la ley al caso concreto y resuelvan si hay fundamento o no para seguir un proceso en su contra.

Es la acción penal la función persecutoria desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos buscando

reuniendo los elementos necesarios y haciendo las gestiones pertinentes para que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley.

También se ha dicho que la acción no es sino el medio idóneo que la ley establece para provocar la intervención del Estado en los conflictos jurídicos, ya que la actividad jurisdiccional se tiene que poner en movimiento mediante el ejercicio de la acción, ya sea porque los particulares la promuevan o porque el Ministerio Público la ejercite.

La acción es el elemento fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial. Es la condición SINE QUO NON, en el ejercicio de la jurisdicción. Sin el previo ejercicio de la acción, ningún Juez, nunca y en ninguna circunstancia podrá intervenir, pues carecerá de facultades para actuar o de potestad o de derecho para resolver.

Situación que en el orden penal el ejercicio de la acción constitucionalmente, esta condicionada por la

comprobación del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado más la satisfacción de los requisitos de procedibilidad (los que son menester que se den para que se inicie el procedimiento, tal es el caso de la denuncia y la querrela).

Es la que envuelve y da vida al proceso; lo impulsa desde su iniciación y lo lleva hasta su fin, es la actividad dirigida a conseguir la decisión del Juez en orden a la pretensión punitiva del Estado nacida del delito.

Es el recurso interpuesto ante la autoridad judicial ejercitado en nombre y en interés de la sociedad para llegar a la comprobación del hecho punible de la culpabilidad del delincuente y la aplicación de las penas establecidas por la ley.

El artículo 21 Constitucional establece: "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y la Policía Judicial, la cual estará bajo la

autoridad y mando inmediato de aquél".(8). Para comprender con toda claridad la función persecutoria es necesario estudiar, primero, en qué consiste la persecución de los delitos y en segundo lugar, qué caracteres reviste el órgano a quien esta encomendada esa función.

La función persecutoria, como su nombre lo indica, estriba en perseguir los delitos, o lo que es lo mismo, en buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculcados; pidiendo la aplicación de las penas correspondientes. De esta manera, en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: el contenido, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; la finalidad, que se aplique a los

8.- Poder Ejecutivo Federal. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Porrúa. México. 1996. pág. 19.

delincuentes las consecuencias fijadas en la ley (penalidad).

Significa el hecho de buscar y reunir todos los datos necesarios para la correcta integración de los elementos del ilícito a efecto de que, una vez reunidos, pueda dicha Institución mediante un juicio lógico jurídico concluir que son bastantes los ahí reunidos para presumir que se encuentra acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona a quien se le imputa el delito, para que pueda pedir ante el órgano jurisdiccional la aplicación de la pena correspondiente, de donde se deduce que la función persecutoria se divide en un contenido y una finalidad, tal y como ya quedo precisado en líneas precedentes; reiterando que el primero consiste en realizar las actividades necesarias para que no se evada la acción de la iusticia y la segunda en que se aplique al sujeto activo de un delito la pena señalada en la ley o bien que el juzgador, al dictar la resolución que corresponda, lo haga conforme a derecho.

El órgano que realiza la función persecutoria, como lo establece el citado artículo 21 Constitucional, es el Ministerio Público.

Por ende, la función persecutoria impone dos clases de actividades a saber:

- a) Actividad investigadora (averiguación previa).
- b) Actividad de la acción penal.

La actividad investigadora entraña una auténtica averiguación; de búsqueda constante de las pruebas que acreditan la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan. Durante esta actividad, el órgano que la realiza trata de proveerse las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos y poder estar en aptitud de comparecer ante los Tribunales y pedir la aplicación de la ley. La actividad investigadora, averiguación previa, es presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal, es decir, del excitar a los Tribunales a la aplicación de la ley al caso concreto, pues es obvio que para pedir la aplicación de

la ley a una situación histórica, es menester dar a conocer la propia situación y, por ende, previamente estar enterado de la misma.

De la actividad investigadora se puede predicar la calidad de pública, en virtud de que toda ella se orienta a la satisfacción de necesidades de carácter social.

h).- Principios que rigen la función persecutoria.

Los principios que rigen el desarrollo de la actividad investigadora son:

1.- La iniciación de la investigación esta regida por lo que bien podría llamarse principio de requisitos de iniciación, en cuanto no se deja a la iniciativa del órgano investigador el conocimiento de la misma investigación, sino que para dicho comienzo se necesita la reunión de requisitos fijados en la ley.

2.- La actividad investigadora esta regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hecha por el órgano encargado de la investigación, no se necesita la solicitud de parte,

inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Iniciada la averiguación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda que se ha mencionado.

3.- La investigación esta sometida al principio de la legalidad, si bien es cierto que el órgano investigador de oficio practica su averiguación, también lo es que no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la misma averiguación.

En cuanto a la segunda actividad se ha precisado que la acción penal es el derecho de persecución del Estado que nace cuando se ha cometido un delito. Si hemos expresado que el Estado como representante de la sociedad organizada, vela por la armonía social, lógico resulta conceder al Estado autoridad para reprimir todo lo que atente o conculque la buena vida orgánica. Al amparo de esta autoridad es indiscutible que cuando se comete un delito, surge el derecho-obligación del estado de perseguirlo: más para que el propio Estado pueda actuar, resulta obvio que debe tener conocimiento

del hecho e investigado éste. Llegar a la conclusión de que es delictuoso, para de esta manera ejercitar su derecho ante la autoridad, reclamando la aplicación de la ley. En otras palabras, si la autoridad judicial es la que reconoce para efectos ejecutivos, los derechos y el Estado tiene facultad para exigir se sancione al delincuente, debe reclamar el reconocimiento de su derecho, ejercitando la acción penal una vez que ha reunido los elementos que le convencen de la comisión de un hecho delictuoso.

A este respecto cabe distinguir los siguientes momentos:

a) La facultad en abstracto del Estado, de perseguir los delitos;

b) El derecho de persecución que nace cuando se ha cometido un delito: acción penal;

c) La actividad que realiza el Estado cuando tiene conocimiento de un hecho que puede ser delictuoso: preparación de la acción procesal penal o averiguación previa. Y

d) La reclamación de ese derecho ante el órgano jurisdiccional cuando se estima que el hecho investigado es delictuoso: ejercicio de la acción penal o acción procesal penal.

El primer momento constituye el derecho en abstracto del Estado, el cual es permanente e indeclinable y, por ende, en ningún momento puede extinguirse.

Del segundo momento se puede decir que la comisión de un delito crea el derecho concreto de perseguir al delincuente en los términos fijados en la ley. Este derecho, es el que se puede extinguir por muerte del delincuente, por perdón, o por prescripción, por el transcurso del tiempo e igualmente este derecho es del que se puede promover el sobrescimito y la libertad absoluta del inculpaado cuando la ley lo permita.

El tercer momento esta constituido por lo que bien pudiera llamarse averiguación previa, y tiene por finalidad que la autoridad investigadora pueda estimar

si se ha cometido un delito, para en su caso, ejercitar la acción, o sea reclamar su derecho.

El cuarto momento esta constituido por un conjunto de actividades mediante las cuales el Ministerio Público ejercita la acción, reclamando del órgano jurisdiccional el reconocimiento de su derecho, es decir, si tiene derecho a que se castigue al delincuente, realiza actividades para que la autoridad judicial determine la sanción que debe aplicar.

b). Principios que rigen la función persecutoria.

El principio de iniciación, conocido también como requisitos de procedibilidad, sin los cuales el Ministerio Público no puede avocarse al conocimiento de los hechos.

El principio de oficiosidad, lo que significa que una vez que el órgano investigador tenga conocimiento de un hecho delictuoso, no se requiere que las partes lo inciten a reunir elementos, sino que el Ministerio Público muto propio realizará todas las actividades necesarias.

El principio de legalidad, si bien el órgano investigador realiza de oficio sus pesquisas, estas no pueden efectuarse fuera de los extremos que la ley marca, quedando esas actividades sujetas a la misma.

Partiendo del punto de vista de la titularidad de la acción penal, los principios que se encuentran son:

1.- Que se ejercita de oficio la acción procesal en nuestro medio, toda vez que, como ya se indicó el titular de la misma lo es el Ministerio Público.

2.- Esta regida por el principio de legalidad, lo que impide que quede a capricho del titular el ejercicio de la misma, ya que por mandato legal siempre debe ejercitarse en los casos que la misma ley señala.

El principio reconocido en México, es la monopolización de la acción penal por el Estado. Según lo ha sostenido la Jurisprudencia, el Ministerio Público es el único órgano del Estado encargado del ejercicio de la acción penal, porque el artículo 21 de la Carta Fundamental de la República, dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio

Público y a la Policía Judicial que estará bajo su
mando inmediato.

CAPITULO III.

INTRODUCCION.

El presente capítulo constituye el aspecto central de esta investigación en el que, como resultado del análisis efectuado en los apartados anteriores, se esta en posibilidad de explicar y definir a la institución del Ministerio Público Federal, así como determinar las funciones que le corresponden realizar, las cuales han sido definidas constitucionalmente.

Para el mejor desarrollo de la investigación, se cree necesario hacer una reseña de lo que es la Teoría del Delito antes de conocer propiamente lo que se conocerá como delito electoral y sus características principales; ya que ésto resultara de particular importancia, para el mejor conocimiento de todos los elementos que intervienen en la comisión de los delitos electorales. Para ello resultará conveniente, reconsiderar aspectos tales como el delito en sí mismo, el tipo penal, las características que lo definen, etc. Asimismo, se hará referencia también a la tutela penal

del sufragio, a la naturaleza del ilícito electoral, al bien jurídico y otros aspectos que son importantes en la configuración del tema objeto de nuestro estudio.

3.1 Concepto y naturaleza del Derecho Penal.

En Derecho Penal existen tantos conceptos de esta disciplina como autores que se dedican al estudio del mismo: sin embargo, todos estos conceptos tienen características comunes por ser uno solo el objeto de estudio: el Derecho Penal.

En opinión de Francisco Pavón Vasconcelos, el Derecho Penal "Es el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno que definen los delitos y señalan las penas o medidas de seguridad aplicables, para lograr la permanencia del orden social". (9)

Para Celestino Forte Fetit, el Derecho Penal "es el conjunto de normas jurídicas que prohíben determinadas conductas o hechos u ordenan ciertas

9.- Moreno Rivas, Moisés. "Apuntes de Derecho Penal I". UNAM. México 1989.

conductas, bajo la amenaza de una sanción". (19)

Este concepto del maestro Forte Petit comprende a las normas prohibitivas en su caso, y dentro del término sanción abarca a las penas y medidas de seguridad.

Por su naturaleza el Derecho Penal:

a).- Es una rama del Derecho Público, porque al cometerse un delito se crea una relación jurídica entre el sujeto activo y el Estado como soberano y no entre aquél y el ofendido, ya que el Derecho Penal protege los bienes jurídicos más importantes para la conservación del orden social.

b).- Es normativo, porque es un conjunto de normas jurídico-penales, que tienen como finalidad encauzar la conducta humana para hacer posible la vida gregaria, sin pretender explicar los factores que producen el delito.

19.- Cuello Calón, Eugenio. "Aportaciones de la parte general del Derecho Penal". Ed. Porrúa., México, 1993. pág. 15.

3.1.- Es punitivo, porque a través de las penas y medidas de seguridad reprime enérgicamente las conductas previamente calificadas como delitos, por atentar contra el orden y la seguridad sociales, a diferencia de otro tipo de sanciones menos enérgicas usadas en otras ramas del Derecho como por ejemplo la nulidad, el pago de daños y perjuicios.

Al Derecho Penal únicamente le interesa saber si hay o no delito, no le interesa las causas o factores que motivaron a una persona a cometer un delito.

3.2 Partes del Derecho Penal:

La Doctrina coincide en dividir para su estudio al Derecho Penal en dos partes:

- 1.- Parte General.
- 2.- Parte Especial.

En la parte general se estudian las normas y principios generales relativos a la ley penal, al delito y a las penas y medidas de seguridad.

En la parte especial se estudian los delitos en particular, así como las penas y medidas de seguridad que a ellos corresponde.

3.3 Objeto o Contenido del Derecho Penal.

El objeto o contenido del Derecho Penal lo constituyen las normas jurídico-penales, las que a su vez se componen en dos partes:

1.- Precepto.- Es la parte de la norma jurídico penal que describe la figura delictiva. Por la norma que subyace en la ley penal, esta puede ser prohibitiva (cuando prohíbe una determinada conducta) o preceptiva (cuando condena a una determinada conducta, como en las causas de justificación).

2.- Sanción.- Es la pena o medida de seguridad aplicable, es decir, la punibilidad.

Por ejemplo, el artículo 262 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal: "Al que tenga cópula con persona mayor de doce años y menor de dieciocho, obteniendo su consentimiento por medio de

engaño, se le aplicará de tres a cuatro años de prisión". (11)

En este caso, el presente lo constituyen todos los elementos que integran propiamente el delito, y la sanción es la pena aplicable a este caso.

3.4 Fines del Derecho Penal.

En general, el derecho tiene como finalidad la protección de intereses o bienes jurídicos para hacer posible la vida en sociedad; sin embargo, de todos los bienes que el Derecho protege algunos de ellos resultan de mayor importancia por la trascendencia económica, política o social que revisten, surgiendo así la necesidad y utilidad del Derecho Penal, el cual tiene como finalidad la protección de los intereses jurídicos más importantes de la colectividad y que por tanto requieren de una defensa más enérgica para la conservación del orden social, tales como por ejemplo,

11.- Poder Ejecutivo Federal. "Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal". Ed. Fac. México, 1994. pág. 188.

la vida, la integridad corporal, la libertad personal, la seguridad sexual, el patrimonio, la seguridad de la Nación, la seguridad pública, el honor, la economía pública, etc., protección que se logra mediante la aplicación de penas y medidas de seguridad a los autores de conductas previamente calificadas como delitos, por afectar intereses no sólo del particular ofendido sino de la sociedad.

3.5 Elementos.

Para algunos tratadistas los elementos del Derecho Penal son el delito y la pena, es decir, el precepto y la sanción, así por ejemplo Manzini considera que "precepto y sanción" son los dos elementos indivisiblemente constitutivos de la norma jurídica".⁽¹²⁾ Por su parte, Eugenio Cuello Calón, considera que son elementos del Derecho Penal, el delito, la pena y las medidas de seguridad, por último hay autores que consideran que los elementos del

¹²- Moreno Rivas, Moises. "Apuntes de Derecho Penal I". UNAM, México, 1989.

Derecho Penal son el delito, la pena, las medidas de seguridad y el delincuente. (13)

Debemos aclarar desde ahora que el Derecho Penal estudia al delincuente pero solo desde el punto de vista jurídico (imputabilidad, culpabilidad, responsabilidad, reincidencia, habitualidad), y no desde ningún otro punto de vista como el antropológico, psicológico, o social, lo que corresponde a la Criminología.

3.6 Medios.

Los medios de que dispone el Derecho Penal para la realización de sus fines son: las penas y medidas de seguridad.

El artículo 24 del Código Penal Federal enuncia las penas y medidas de seguridad que legalmente pueden imponerse, destacando por su importancia las penas de prisión, multa, trabajo en favor de la comunidad y la

13.- Quello Calón, Eugenio. "Derecho Penal". Tomo I. Parte General. Volumen I. pág. 8.

reparación del daño cuando deba ser hecha por el
delincuente.

3.7 Clasificación del Derecho Penal.

Objetivo

Subjetivo

Derecho Penal

Sustantivo

Adjetivo-Instrumental o Derecho
Procesal Penal

El derecho penal objetivo es el conjunto de normas
jurídicas que definen delitos, penas y medidas de
seguridad.

Derecho Penal Objetivo: políticos, civiles y públicos: es la facultad que tiene el Estado para imponer penas y medidas de seguridad.

Derecho Penal Sustantivo. Conjunto de normas jurídicas que determinan los delitos, así como las penas y medidas de seguridad con que aquellos son sancionados.

Derecho Penal Adjetivo.- Conjunto de normas jurídicas que determinan la forma de aplicación de la ley penal al caso concreto.

3.8 EL DELITO.

a). Concepto

El concepto de delito proviene del verbo latín delinquere que significa apartarse del camino, apartarse del sendero señalado por la ley.

Es un concepto jurídico, significa que responde a las necesidades cambiantes de una época determinada. Es un concepto relativo, cambia en el tiempo y en el espacio de acuerdo a los bienes jurídicos que hay que proteger.

Dicho concepto, se puede encontrar en el artículo 7º del Código Penal Federal; al establecer: Es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

b). Elementos del delito.

Aspectos o elementos del delito.

Aspectos positivos:

- 1.- Conducta.
- 2.- Tipicidad.
- 3.- Antijuridicidad o antijuricidad.
- 4.- Imputabilidad.
- 5.- Culpabilidad.
- 6.- Condiciones objetivas de punibilidad.
- 7.- Punibilidad.

Aspectos Negativos del delito:

- 1.- Ausencia de conducta.
- 2.- Atipicidad.
- 3.- Causas de justificación.
- 4.- Causas de inimputabilidad.
- 5.- Causas de inculpabilidad.

6.- Ausencia de condiciones objetivas de punibilidad

7.- Excusas absolutorias.

Los elementos esenciales del delito son los siguientes:

CONDUCTA.

TIPICIDAD.

ANTI JURIDICIDAD.

CULPABILIDAD.

La conducta es un comportamiento humano positivo o negativo encaminado a un propósito.

El tipo es la descripción de la figura delictiva hecha por la ley penal. La tipicidad es la adecuación o encuadramiento de la conducta al tipo.

La anti juridicidad es lo contrario a derecho. Una conducta es anti jurídica cuando siendo típica no esta protegida por una causa de justificación.

La imputabilidad es el conjunto de condiciones minimas de salud y desarrollo mentales en el autor, al momento de cometer el hecho ilícito que lo capacitan

para saber del mismo es un presupuesto de la culpabilidad.

La culpabilidad es el nexo intelectual conocimiento-voluntad y emocional que liga al sujeto con el resultado de su acto.

La culpabilidad también es, de acuerdo a la Teoría normativista, la reprochabilidad por no haber actuado de acuerdo al sistema normativo.

Las condiciones objetivas de punibilidad, son circunstancias o condiciones excepcionalmente exicidas por la ley para la imposición de la pena.

La punibilidad es el merecimiento de una pena. Forma parte de la norma jurídico penal (precepto y sanción). En cambio, la pena es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente por la comisión de un delito.

Aspectos Negativos del delito.

Causas de iustificación. Son aquellas circunstancias que tienen el poder de excluir la antiuridicidad de la conducta típica.

Las excusas absolutorias son aquellas circunstancias que dejando subsistente el caracter delictivo de la conducta, por alguna razón de política criminal eliminan la pena.

De los anteriores elementos son esenciales únicamente la conducta, la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad. La imputabilidad es un presupuesto de la culpabilidad o si se quiere del delito, pero no es elemento esencial del mismo.

La punibilidad no es elemento esencial del delito, sino una consecuencia más o menos ordinaria del mismo pero que puede llegar a no existir en el caso de las excusas absolutorias.

Las condiciones objetivas de punibilidad no son elemento esencial del delito, puesto que lo esencial es todo, siempre y necesariamente debe aparecer, en tanto que las condiciones objetivas de punibilidad solo ocasionalmente se exigen por la ley para aplicar la pena.

Cuando se comete un delito se dan a la vez, al mismo tiempo todos y cada uno de los elementos del mismo, es decir, no guardan ninguna prioridad temporal entre si, ello es, no aparece primero la conducta, luego la tipicidad, después la antijuridicidad, etc., sino que aparecen todos los elementos al mismo tiempo; sin embargo, para efectos de estudio si es conveniente mantener una prelación lógica entre los elementos del delito, debiendo estudiar primero si existe o no conducta y una vez constatada esta entrar al estudio de la tipicidad para que también una vez acreditada poder estar en posibilidad de estudiar el siguiente nivel, la antijuridicidad. Después, constatar si el sujeto es o no imputable para finalmente verificar si obra culpablemente.

b). Clasificación de los delitos.

Por la conducta.- Acción

Omisión: Omisión simple y comisión por omisión.

Por su resultado.- Formales y Materiales.

Por el daño que causan.- Lesión y Peligro.

Por su duración.- Instantáneos, Continuos o permanentes y continuados.

Por la culpabilidad.- Dolosos, Culposos, Preterintencionales.

Por su persecución.- De Oficio y de Querrela.

Por su materia.- Comunes, Federales, Militares y Políticos.

Por la conducta.

Los delitos de acción son aquellos que se realizan mediante un comportamiento positivo mediante un hacer infringiendo una ley prohibitiva.

Los delitos de omisión son los que se realizan mediante un comportamiento negativo, mediante un no hacer o inactividad infringiendo una ley preceptiva o dispositiva: Estos delitos se subdividen en dos: delitos de omisión simple o de omisión propiamente dicha y delitos de comisión por omisión u omisión impropia.

Los delitos de omisión simple son aquellos que se realizan mediante una inactividad mediante un no hacer, produciendo sólo un resultado formal.

Los delitos de comisión por omisión son aquellos en los que voluntariamente el agente decide no actuar produciendo con ello un resultado material.

Por su resultado.

Los delitos de resultado formal son aquellos en los que el tipo se agota mediante la sola acción u omisión sin que se produzca ningún resultado material en el mundo externo.

Los delitos de resultado material son aquellos en los que sí se produce un resultado material u objetivo en el mundo externo.

Por el daño que causan.

Los delitos de lesión son aquellos que lesionan o dañan directa y efectivamente bienes jurídicamente protegidos.

Los delitos de peligro, son aquellos que al consumarse no dañaran directamente bienes juridicamente protegidos sino que sólo los pusieron en peligro.

Por su duración.

El delito es instantáneo cuando la consumación se adota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos.

El delito es continuo o permanente cuando la consumación se prolonga en el tiempo.

El delito es continuado cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas se viola el mismo precepto penal.

Por la culpabilidad.

Los delitos son dolosos cuando el agente conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la ley.

El delito es culposo, cuando el agente realiza el hecho típico incumpliendo un deber de cuidado, que las circunstancias y condiciones personales le imponen.

El delito es preterintencional cuando se causa un resultado mayor al querido o aceptado si aquél se produce por imprudencia.

Por su persecución.

Los delitos de querrela son aquellos que sólo a petición de la parte ofendida la autoridad puede proceder a la investigación del delito y al castigo del delincuente. Estos delitos se extinguen con el perdón del ofendido y con la aceptación del inculpado.

Los delitos de oficio son aquellos en los que previa la denuncia, la autoridad esta obligada por mandato legal investigar el delito y a castigar al delincuente, independientemente de la voluntad del ofendido, por lo que en consecuencia, el perdón no extingue el delito.

Por su materia.

Los delitos del orden común son aquellos que se encuentran definidos por leyes expedidas por las legislaturas locales.

Los delitos del orden federal son aquellos que se encuentran definidos por leyes federales o en tratados internacionales.

Los delitos del orden militar son aquellos que atentan en contra de la estructura y organización fundamental del Estado, de sus órganos o representantes.

El Código Penal establece en su artículo 144 que se consideran delitos del orden político los de sedición, motín y de conspiración para cometerlos.

LA CONDUCTA.

La conducta es un comportamiento humano, voluntario, positivo o negativo encaminado a un propósito.

Del concepto de conducta podemos derivar dos consecuencias:

1.- Solo la conducta humana tiene relevancia para el derecho penal ya que el hombre es el único ser que tiene voluntad.

2.- En consecuencia, las personas morales no pueden delinquir por carecer de voluntad propia diferente a la de sus miembros.

La conducta constituye el elemento objetivo del delito y para designarla se han utilizado diversas denominaciones: Acto; comprendiéndose dentro de esta denominación tanto a la acción como a la omisión; Acción (latu sensu); comprendiéndose dentro de esta denominación a la acción (stricto sensu) y a la omisión; hecho; en concepto de Celestino Porte Petit "el término conducta debe emplearse únicamente cuando el delito produce un resultado formal sin cambio o mutación en el mundo externo, y debe utilizarse el término "hecho" cuando la acción o la omisión produzcan un resultado material, por ejemplo, en el caso del robo, fraude, homicidio, etc. En este sentido los elementos del hecho son: una conducta, un resultado material y un nexo causal entre ambos". (14)

14.- Idem.

LA TIPICIDAD.

El artículo 14 Constitucional al contemplar el principio o legalidad, iustifica la tipicidad, convirtiéndola a la vez en garantía de libertad.

El tipo es la descripción que hace el Estado de una conducta en los preceptos penales. Es la hipótesis prevista en la ley penal.

La tipicidad es la adecuación de una conducta con la descripción hecha en la ley penal, o como enseña Forte Petit. "la tipicidad consistirá en la adecuación o conformidad a lo prescrito por el tipo". (15)

ELEMENTOS DEL TIPO.

En la construcción de los tipos penales la ley utiliza los siguientes elementos:

1.- **Objetivos.**- Son aquellos que pueden ser apreciados por medio de los sentidos; por ejemplo el elemento copula en la violación; el apoderamiento en el

15.- Forte Petit, Celestino. "Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal 1". Ed. y litografía Regina de los Angeles, s.a., México 1973, pág. 471.

robo; el privar de la vida en el homicidio; la alteración de las lesiones en las lesiones; el hacerse de una cosa en el fraude; etc.

2.- Subjetivos.- Son aquellos que se refieren a un estado anímico o cualidad de los sujetos activo o pasivo.

3.- Normativos. Son aquellos que requieren ser valorados, cultural o jurídicamente, por ejemplo; la cosa mueble en el robo y abuso de confianza, el bien inmueble en el despojo, la castidad en el estupro.

Para Baling, el tipo penal es sólo la descripción de la figura delictiva (16); Para Ernesto Mayer, la tipicidad es un indicio de la antijuridicidad (17), sin embargo para Edmundo Mezger el tipo es la razón de ser de la antijuridicidad ya que el Estado crea los tipos penales por considerar antijurídico la conducta que ahí se describe, así, toda conducta típica es antijurídica sino existe una causa de justificación (son aquellas

16.- Idem.

17.- Idem.

circunstancias que tienen el poder de excluir la antijuridicidad en la conducta típica) y si ésta existe, ello significa que la conducta típica nunca fue antijurídica, sino que en todo momento fue lícita. (19)

LA ANTIJURIDICIDAD.

Lo antiurídico significa lo contrario a derecho.

Una conducta es antiurídica cuando siendo típica no está protegida por una causa de justificación.

Para saber si una conducta o hecho son antiurídicos se requiere hacer un juicio de valor, es decir, una estimación entre el hecho realizado y una norma jurídico penal. El juicio de antiuridicidad es de carácter objetivo pues recae únicamente sobre la conducta o hecho realizado, mas nunca sobre el proceso psicológico causal del agente del delito ya que ello corresponde a la culpabilidad.

La antiuridicidad es un concepto unitario, pero reviste dos formas:

19.- Idem.

1.- AntiJuridicidad Formal.- La conducta es antiJuridica formalmente por ser contraria a derecho.

2.- AntiJuridicidad material.- La conducta es antiJuridica materialmente.

Esta concepción dualista de la antiJuridicidad corresponde a Franz Von Litz. (19)

LA CULPABILIDAD.

Es el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con el resultado del acto.-

Existen teorías que tratan de explicar la naturaleza iuridica de la culpabilidad y son las siguientes:

a).- Teoría Psicologista o Sicológica.- Para esta teoría la culpabilidad radica en un hecho de carácter psicológico por lo que para conocer la culpabilidad habrá que estudiar el psiquismo de la gente e indagar que es lo que quiso respecto al resultado delictuoso y

19.- Idem.

de ahí que se diga que la culpabilidad es un nexo psicológico entre el sujeto y el resultado.

La definición que hemos indicado acerca de la culpabilidad corresponde a la teoría psicologista y se integra de dos elementos: el intelectual y el emocional.

El elemento intelectual implica que el agente conozca la antijuridicidad del hecho.

El elemento material o volitivo implica, en opinión de Celestino Porte Petit, la suma de dos querereres: querer la conducta y querer el resultado.

(20)

2.- Teoría Normativa o Normativista de la Culpabilidad. Para esta teoría la culpabilidad no es solo una relación psicológica entre el autor y el resultado de su acto, sino que es ésto y además la reprochabilidad que se le hace al agente cuando ha realizado una conducta, típica, antijurídica, dolosa o

20.- Moreno Rivas, Moises. "Apuntes de Derecho Penal I". UNAM, México 1989.

culposamente y el orden normativo le puede exigir un comportamiento diverso al realizado conforme a derecho.

De acuerdo a esta teoría, se reprocha al sujeto el poder haber actuado conforme a derecho, no obstante que podía hacerlo. Al sujeto que actúa dolosamente se le reprocha el haberse relevado consciente o voluntariamente contra el derecho; al que actúa culposamente se le reprocha el que haya dejado de observar las precauciones necesarias para hacer posible la vida en sociedad.

Si el sujeto activo actuó dolosamente o culposamente pero por las circunstancias especiales en que realizó el hecho el orden normativo no le puede exigir un comportamiento diverso, el agente será culpable y no se le formulara reproche alguno por inexigibilidad de otra conducta.

c). Formas de culpabilidad.

De acuerdo al artículo 8° del Código Penal Federal, la culpabilidad puede revestir tres formas:

1.- Dolo.

2.- Culpa

3. Preterintención.

DOLO.

El dolo o intención de ejecutar un hecho delictuoso consciente dirigida a la producción de un resultado típico y antijurídico.

El dolo se integra de dos elementos:

a).- La voluntad de producir un resultado típico y antijurídico.

b).- La conciencia de que se quebrantó el deber.

Nuestro Código Penal denomina intencionales a los delitos dolosos y contiene muchos tipos penales que solo admiten el dolo como forma de culpabilidad, por ejemplo el robo, el fraude, la violación.

CLASES DE DOLO.

1.- Dolo directo: es aquel en el que la voluntad del agente se encamina directamente a la producción del resultado típico. por ejemplo, se desea robar y el agente se apodera de una cosa aiena mueble.

2.- Dolo indirecto: existe cuando el agente quiere un resultado típico, pero sabe que seguramente causará otros resultados típicos no queridos directamente y no obstante ello, ejecuta el hecho, por ejemplo, se desea privar de la vida a un automovilista sabiendo que seguramente se destrozara el coche: Habrá dolo indirecto respecto a los daños.

3.- Dolo eventual; existe cuando el agente quiere un resultado típico pero sabe que probablemente surian otros no queridos directamente, por ejemplo, se balea una casa queriendo privar de la vida a una persona pero se prevé la posibilidad de que muera alguien más que se encuentra adentro. La muerte de ésta última persona no se quiere directamente pero se acepta. Habrá dolo eventual respecto a esta última.

4.- Dolo indeterminado; existe cuando el agente tiene la intención genérica de delinquir sin proponerse causar un delito en especial, por ejemplo, el anarquista que lanza bombas sin pretender un delito especial.

LA PRETERINTENCION

Consiste en causar un resultado tipico mayor al querido o aceptado, si aquel se produce por imprudencia.

Por lo que respecta a la sanción la fracción IV. del artículo 60 establece que en caso de preterintención, el Juez podrá reducir la pena hasta una cuarta parte de la aplicable si el delito fuere intencional.

3.9. Objetos del delito.

La Doctrina distingue dos clases de objetos:

1.- Objeto material. Es la persona o cosa sobre quien recae el delito.

2.- Objeto jurídico.- Es el bien jurídicamente protegido por la ley penal, por ejemplo, la vida, la integridad humana, la seguridad de la nación, etc.

3.10 Sujetos del delito.

a).- Sujeto activo o agente del delito.- Es la persona que realiza la conducta delictuosa, por ejemplo el que roba.

b).- Sujeto pasivo.- Es el titular del derecho violado y jurídicamente protegido, por ejemplo, el occiso, la persona defraudada, violada, etc.

c).- Ofendido.- Es la persona que recibe el daño causado por el delito: generalmente coinciden las personas del sujeto pasivo y el ofendido, pero también pueden llegar a ser distintas como en el caso del homicidio donde el sujeto pasivo es el occiso y los ofendidos los familiares de aquél.

3.11 El Iter Criminis.

a). Concepto

El Iter Criminis o camino del delito es la trayectoria que recorre el delito doloso (nunca el culposos) desde el momento en que se concibe como idea criminosa en la mente del hombre hasta su total consumación.

b). Fase interna y fase externa.

El iter criminis contiene dos fases:

1).- Fase interna, la que a su vez se divide en tres fases: idea criminosa, deliberación y resolución.

2).- Fase externa.- Comprende desde el momento en que se empieza a manifestar en el mundo externo y termina con la consumación. Abarca tres etapas: manifestación, preparación y ejecución. Por regla general la sola manifestación o preparación del delito no se sanciona. En virtud de que sólo al Derecho le importa regular la conducta externa del hombre para hacer posible la vida gregaria no se sancionan las ideas criminosas.

La ejecución del delito puede revestir dos aspectos: tentativa y consumación. El delito es consumado cuando se integran los elementos del tipo penal.

3.12 La Tentativa.

Existe tentativa punible cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza ejecutando la conducta que debería producirlo u omitiendo la que debería evitarlo, si aquel no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

No se impondrá pena alguna cuando el agente desiste espontáneamente de la ejecución o impide la consumación del delito.

La tentativa puede ser de dos formas:

1.- Tentativa acabada o delito frustrado.- Cuando el agente realiza la conducta (acción u omisión) encaminada directa e indirectamente a la realización del delito, pero éste no se consuma por causas ajenas a la voluntad.

2.- Tentativa inacabada o delito intentado. Cuando el agente realiza la conducta (acción u omisión) que debería producir el delito pero voluntaria e involuntariamente omite algún acto y por ello el resultado no se produce.

La tentativa no es punible cuando el agente voluntariamente omite alguno de los actos que debería producir el resultado típico.

La tentativa inacabada es punible cuando el acto indispensable para la consumación del delito se omite por causas ajenas a la voluntad del agente.

3.13 La Participación.

Es la cooperación voluntaria de varios individuos en la comisión de un delito, sin que el tipo penal requiera esa pluralidad.

Si el delito se produce con la participación de varios individuos no por ello a todos les corresponde la misma pena, sino que dentro de los límites mínimo y máximo del delito cometido, el Juez podrá individualizar la pena que a cada partícipe corresponda de acuerdo al grado de participación que hayan tenido en el delito. De lo anterior, se infiere que existen varios grados o formas de participación, dando así origen a la Teoría de la Autoría:

1.- Autor del delito. Es cualquier persona que pone una causa material o psicológica eficiente para la producción del delito, de este concepto, derivan dos clases de autores:

a).- Autor material.- Es la persona que materialmente realiza el delito.

b).- Autor intelectual. Es la persona que sólo participa intelectualmente en la comisión del delito.

2.- Coautores.- Son las personas que voluntariamente cooperan en la comisión del delito.

3.- Cómplices.- Es la persona que indirectamente interviene en la comisión del delito.

El Código Penal en sus artículos 13 y 14 recogen las diversas formas de participación al establecer quienes son responsables de los delitos.

Son responsables de los delitos.

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 intencionalmente a otro a cometerlo;

VI.- Los que intencionalmente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;

VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxilién al delincuente en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y.

VIII.- Los que intervengan con otros en su comisión aunque no conste quién de ellos produjo el resultado.

El artículo 14 establece: "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:

1.- Que el nuevo delito no sirva de medio adecuado para cometer el delito principal;

2.- Que aquél no sea consecuencia necesaria o natural de éste o de los medios concertados;

3.- Que no hayan sabido antes de que se iba a cometer el nuevo delito; y,

4.- Que no hayan estado presentes en la ejecución del nuevo delito; o que habiendo estado, hayan hecho cuanto estaba de su parte para impedirlo. (21)

3.14 Concurso de delitos.

Existe concurso de delitos cuando con una o varias conductas un sujeto comete varios delitos.

El concurso de delitos puede ser:

- 1.- Concurso ideal o formal.
- 2.- Concurso material o real.

Si con una sola conducta se comete un solo delito habrá unidad de acción y de lesión y no existe concurso.

CONCURSO IDEAL O FORMAL.

Existe concurso ideal cuando con una sola conducta se cometen varios delitos.

En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, la cual

21.- Poder Legislativo Federal. "Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y Para toda la República en Materia de Fuero Federal", Ed. Pac. México 1988. pág. 8.

se podrá aumentar hasta en una mitad del máximo de su duración sin que pueda exceder de cincuenta años.

CONCURSO MATERIAL O REAL.

Existe concurso material o real cuando con pluralidad de conductas se cometan varios delitos.

En caso de concurso real se impondrá la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, la cual podrá aumentarse hasta la suma de las penas correspondientes por cada uno de los demás delitos, sin que exceda de 50 años.

3.15 EL ILICITO ELECTORAL.

a). La tutela penal del sufragio.

b). Denominación y ubicación legislativa de los delitos electorales.

Sabido es que a los delitos que atentan contra la libertad del sufragio o libre ejercicio de los derechos electorales, se les han dado diferentes denominaciones, que van desde la muy simplista de "delitos electorales", hasta las que pretenden con más rigor científico hacer alusión de modo preferente a la

objetividad jurídica de ellos, esto es, al bien jurídico que resulta vulnerado.

Esta última es la tónica de algunas legislaciones penales y proyectos de carácter avanzado, y en cuanto han preferido optar por el sistema de incorporar estas infracciones a sus códigos, en lugar de diseñarlas en las leyes especiales. Así, por ejemplo, los Códigos Penales Suizo y Peruano las llaman "delitos contra la voluntad popular". El Código Penal de Holanda prefiere el rubro de "delitos relativos al ejercicio del derecho y deberes cívicos". El Código Penal de Colombia opta por el de "delitos contra el sufragio"; en fin, algún otro ordenamiento penalístico les han denominado "delitos contra el derecho electoral".

Variada ha sido también la ubicación de estos delitos en el clasificado catálogo de los diversos códigos, pues o bien se les coloca entre los delitos contra la personalidad del Estado, cual lo hizo el Código Penal Italiano fascista de 1930; o entre los que atentan contra la libertad o bien contra las garantías

constitucionales. En fin, ya sea que se les coloque entre los que atacan los bienes jurídicos del Estado o entre los que monescaban la libertad o los derechos políticos de las personas; lo cierto es que las coerciones y fraudes electorales, implican, como acertadamente lo ha señalado Sebastián Soler, que "En un Estado democráticamente constituido, esa lesión está inferida al principio de soberanía sobre la cual se asienta la organización del Estado". (22)

c). Sinopsis histórica.

A modo de trasunto histórico, digamos que, desde el momento mismo en que las formas democráticas permiten a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política de los pueblos a través del ejercicio del voto, aparecen también las conductas punibles en materia electoral, que restan sinceridad al sufragio y corrompen el régimen representativo. Ya en

22 - Fernández Doblado, Luis. "Penencia: El Ilícito Electoral". Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1994, pág. 2.

Grocia mercedia pena de muerte el ciudadano que votaba dos veces, castigiándose con la misma pena al que vendia el voto o lo compraba.

En la vida jurídica romana, surgen con autonomía destacada, el delito de ambitus o ámbito (Ley de Julia de Ambitu) para significar la venalidad en la obtención del voto y cuya penalidad, si bien al principio fue solamente pecuniaria, alcanzó después) la privación de honores e incluso el destierro y la deportación. Aparece después en el derecho histórico, la figura del broglio, alusiva al fraude electoral y a la compra de votus, (broglio impropio y broglio propio), hasta llegar al clásico Código Penal Francés de 1810, que va instituye en sus preceptos las tres formas específicas de suplantar la voluntad popular; la violencia o coerción, la corrupción y el fraude electoral que lesionan, respectivamente, la libertad, la honestidad y la sinceridad del sufragio.

Renasando, bajo el mismo ángulo, nuestro derecho patrio, advertimos que el código penal clásico de 1871

incorporó a su repertorio delictivo los actos punibles objeto de nuestro estudio a los que incluyó entre los Atentados contra las Garantías Constitucionales. En efecto, en el Título Décimo, Capítulo I de su Libro Tercero y en no más de diez preceptos, se contemplan una serie de correcciones y fraudes electorales tipificados con claridad y ordenadamente: resultando de interés destacar que la pena más severa (un año de prisión) se asigna a los atentados contra la libertad del elector, ejercidos con violencia física o moral y en forma tumultuaria.

Del fugaz código penal de 1929 quedaron suprimidas las infracciones electorales, quizás tendiendo a que desde el 1° de julio de 1918 y bajo el amparo de nuestra actual Constitución de 1917, se había promulgado la norma electoral que habría de regir nuestra vida política comisiaria durante largo tiempo; así como a la necesidad de acabar con la dispersión y duplicidad legislativa sobre la materia, ya que conjuntamente con los delitos previstos en esa ley

Federal Electoral de 1918, seguían subsistiendo por disposición expresa de su artículo 109, las infracciones consionadas en el Código Penal de 1871.

Inspirada en los mismos anhelos democráticos que la anterior Ley Electoral de Madero, tuvo vigencia la referida Ley Electoral de 1918 hasta el año de 1946, en que fue promulgada, con fecha 7 de enero, una nueva reglamentación para el proceso electoral, misma en cuyo capítulo XII intitulado "De las sanciones", se configuran en forma más ordenada los delitos en materia electoral.

La Ley Electoral de 4 de diciembre de 1951, que substituyó a la anterior, consagra también su capítulo décimosegundo al aspecto propiamente punitivo. Objeto de trascendentes reformas, en 1952 (Sufragio Femenino) y en 1963 (Diputados de partido) desde la base constitucional, nuestro proceso electoral llega a tener una nueva reglamentación, pues con fecha dos de enero de 1973 se promulgó la Ley Federal Electoral, la cual fue publicada en el Diario Oficial tres días después.

Es indudable que, tanto desde el punto de vista de su técnica legislativa, como en cuanto a su contenido esta Ley Electoral constituye un ordenamiento más avanzado, serio y completo que sus predecesoras y su aspecto punitivo se contempló en el capítulo II de su Título Séptimo.

En el sostenido proceso de avanzar en el desarrollo y perfección de nuestras instituciones democráticas, el esfuerzo de los mexicanos por mejorar nuestra organización política cristalizó en modificaciones y adiciones en el año de 1977 a la Constitución General de la República en materia electoral, que se complementaron con la nueva Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las cuales abrieron nuevos cauces a la participación ciudadana y a una integración más completa de la representación nacional, con base en el pluralismo. Se creó el sistema electoral mixto para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas locales y los Ayuntamientos con miembros elegidos por

mayoría relativa y otros por el principio de representación proporcional. Partiendo de la innovación introducida al artículo 41 Constitucional, se redefinió la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos, a los que se asignó tiempo permanente en los medios de comunicación. Se estableció la modalidad de registro condicionado de los partidos como paso previo a su registro definitivo y se reguló la coalición y fusión de los mismos.

Se instalaron además procedimientos técnicos y censales para mejorar el padrón electoral. Si bien la Ley creó los recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión; la reforma trascendente más importante en este aspecto impugnativo fue el haber instituido en el artículo 60 de nuestra Ley Suprema, el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para el caso de violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma.

Por lo que hace al capítulo de sanciones, se concibió con más deseo de confiar en la responsabilidad de todos los destinatarios del proceso electoral, que en intenciones punitivas. Esta Ley que entro en vigor en diciembre de 1977 tuvo adiciones y reformas importantes en 1981 y en 1982.

Una nueva etapa en el avance de nuestra perfectible democracia, tuvo lugar durante el gobierno del señor Presidente Don Miguel de la Madrid Hurtado, con la promulgación del Código Federal Electoral al cual precedieron las correspondientes reformas constitucionales que le dieron base. Este Código promulgado el 9 de enero de 1987 y publicado el 12 de febrero del mismo año, tuvo reformas y adiciones importantes publicadas el 6 de enero de 1988 y fue el fruto de una amplísima consulta de audiencias públicas a las que se convocó a organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. Si bien los partidos políticos son reconocidos en la ley de 1946 que los incorporó a la organización y

vigilancia del ejercicio comercial, este Código les prodica un especial interés en su integración y funcionamiento. Se mantuvo el sistema electoral mixto preservándose el principio de mayoría relativa dominante de trescientos diputados elegidos de acuerdo con él y se incrementó de cien a doscientos el número de diputados por el principio de representación proporcional. Se logró enriquecer la Cámara de Diputados con todas las corrientes ideológicas, ampliándose significativamente los espacios de participación a los partidos minoritarios y evitándose la sobrerrepresentación del partido mayoritario. Se instituyó la renovación por mitad de los integrantes del Senado cada tres años y se mejoraron los mecanismos de autocalificación del proceso electoral.

Dentro de este nuevo marco legislativo desapareció el recurso de reclamación establecido en el artículo 60 Constitucional con el propósito, se dijo, de alejar al más Alto Tribunal de polémicas y controversias y del

debate político que pudiera vulnerar el respeto a la dignidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Destacan entre las novedades de este Código la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya instauración prevista en el nuevo diseño del artículo 60 Constitucional, párrafo cuarto, permitió contar con una instancia jurisdiccional que controlara el desarrollo del proceso electoral por la vía de la legalidad y se estableció desde el precepto constitucional que sus resoluciones serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas como última instancia por los Colegios Electorales de cada Cámara.

Las disposiciones penales de este Código fueron objeto de su título tercero, libro séptimo.

Con propósito de modernidad y reforma política en el país, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari promovió desde su campaña como candidato, una reforma electoral que atendiera a la necesidad de dar mayor transparencia y confiabilidad a los procesos electorales. Ya dentro de su ejercicio presidencial

invitó a la Comisión Federal Electoral a convocar un proceso de consulta con toda la sociedad y el que duró aproximadamente seis meses, como resultado final de esta auscultación, negociación y acuerdo internpartidista se convocó a un periodo extraordinario de sesiones para enmendar y adicionar siete artículos de la Constitución relativos a las bases que regulan la integración de la Cámara de Diputados, el régimen de los partidos políticos y el sistema electoral. Con posterioridad surgió el nuevo marco jurídico electoral que recibe el nombre de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el que fue publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1990. La nueva legislación busca fomentar la competencia entre los partidos, facilitando su registro y mejorando su acceso a prerrogativas como el financiamiento público y el uso de medios masivos de comunicación. Sería imposible en este espacio resumir las muy importantes y trascendentes innovaciones que contiene este Código. Señalemos, entre ellas, la creación del

Instituto Federal Electoral con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio y destinado a concentrar las distintas funciones de organización de los procedimientos electorales y como parte de él un Consejo General como órgano superior de dirección y en sustitución de la Comisión Federal Electoral e integrado en forma tal que ningún partido político pueda tener control sobre el mismo. El Instituto contará además con personal profesional a fin de establecer un servicio público electoral de carrera.

Otro avance notable fue la creación de un Tribunal Federal Electoral autónomo e independiente con capacidad para determinar la legalidad del proceso electoral y dictar resoluciones definitivas sólo modificables por el voto de dos terceras partes de los miembros del Colegio Electoral. Este Tribunal operará en forma desconcentrada en las diferentes regiones del País. En la elaboración del nuevo padrón electoral se introduce la identificación de cada electora con una credencial en la que consten, firma, huella digital y

fotografía. Otra innovación importante es la instalación de un sistema de informática que permitirá a los partidos políticos acceso ininterrumpido a las cifras y resultados de los comicios sin la tardanza que se advierte en la actualidad.

En el aspecto punitivo, que es el tema central de este estudio, advertimos un giro trascendente en la provisión de los delitos electorales, que conforme a la tónica de algunas legislaciones penales y proyectos de carácter avanzado, son incorporados al Código Penal Federal, quedando ahora tipificados en el capítulo vigésimo cuarto de ese Código Penal que tiene vigencia en el Distrito Federal en materia del Fuero Común y en materia del Fuero Federal en toda la República. Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 15 de agosto de 1990 y fue ordenada en el articulado transitorio del COFIFE.

Este cambio de sistema en el tratamiento legislativo de los delitos electorales obedece sin duda alguna a la corriente muy en boca de poner coto a la

proliferación excesiva de las llamadas leyes penales especiales o extra código que se caracteriza por rodear de un "cinturón penal" a cuanta ley expide, lo que en otros aspectos ha derivado en una excesiva penalización de comportamientos o "inflación penal". Antes de examinar los nuevos delitos electorales incorporados al Código Penal, preciso es que hagamos breves reflexiones sobre la naturaleza sustancial de los llamados delitos electorales.

d). TEORIA SOBRE LA NATURALEZA DE LOS DELITOS ELECTORALES: CRIMINALIDAD EVOLUTIVA Y CRIMINALIDAD RETROGRADA.

En la construcción teórica de los delitos políticos, surgió una fase, hoy definitivamente superada en el propio ámbito doctrinal, que pretendió caracterizar o delimitar la naturaleza de este tipo de infracciones bajo la contemplación meramente objetiva de los intereses o bienes jurídicos lesionados por aquéllas.

Dentro de estas tesis objetivistas, no faltó quien ubicará a los delitos contra la libertad del sufragio, entre los atentados de carácter político y en razón de que se conceptuaban como delitos políticos, no sólo los que atacaban la existencia y organización del Estado, así como su funcionamiento, sino, además, los que lesionan los derechos políticos de los ciudadanos derivados de los códigos fundamentales, y entre los cuales adquiere relevante trazo el atentado al libre ejercicio del sufragio, que al decir de Manzini, es el máximo de los derechos individuales políticos, en cuanto por medio de él, es llamado el particular a cooperar en la organización y gestiones de la cosa pública. (23).

Expresamente, distinguidos profesores y expositores del moderno Derecho Penal afiliados a la concepción de delito político, incluyeron dentro de éste a los delitos electorales.

23.- Idem. páo. 13.

Pensamos que la postura antes delineada resulta en verdad insostenible tratándose de los atentados contra la pureza del sufragio, que lejos de enmarcarse dentro de una criminalidad evolutiva que persigue el cambio social, aunque por el equivoco camino de la violencia, resultan crímenes retrógrados que vulneran la democracia misma, la que no sería posible mantener sin la pureza del sufragio, base de todo sistema representativo de gobierno.

Los verdaderos delitos políticos se caracterizan, en efecto, en cuanto a sus autores se proponen con sus actos alcanzar fines de progreso o mejoramiento social e incluso pueden ser movidos por sentimientos altruistas o generosos, sin dejar de ser delinquentes, pues como felizmente lo expuso Mariano Ruíz Funes, "tratan de modificar situaciones amparadas por la norma de derecho, y cuya evolución sólo debe lograrse por los mismos medios que le sirvieron de fuentes de origen".

(24). En efecto, dentro de los regímenes democráticos, el cauce para el cambio se halla en el orden jurídico que los sustenta.

Pero es muy diferente y contrapuesta la situación del delito electoral, en cuanto por medio de él se subvierte la democracia misma ya que, como lo hemos anotado con anterioridad, la libertad política de carácter electoral al funcionamiento del régimen representativo. El atentado al voto resulta así un atentado a la soberanía popular.

Un prestigiado penalista argentino, José Peco, señala sobre este particular, y en forma por demás vehemente, que: "Sin la verdad del sufragio, el derecho es quimera, la libertad un mito, la democracia una ficción, cualquier atentado a la libertad electoral es una herida a la democracia; cualquier violación del comicio, una lesión a la dignidad nacional, cualquier

24. - *Ibidem* páo. 14.

ataque al sufragio, un atentado contra la soberanía popular". (22)

De ahí, que quienes incurren en el fraude electoral, busquen no el progreso y el cambio, sino, por el contrario, el retroceso, la retractación social, y sus móviles sean egoístas y execrables.

22.- EL PROBLEMA PUNITIVO EN EL COFIFE.

Entrando ya al examen del aspecto punitivo de la reciente Ley Federal Electoral, advertimos, desde luego, que hay sensible mejoría en el mejoramiento de las infracciones, respecto de leyes anteriores: ya que las hipótesis punibles, aunque numerosas, se ordenan en forma más congruente en base a puntos de similitud.

El bien jurídico común a las infracciones electorales, en examen, no es, en puridad o únicamente individual, porque más que atentarse contra la libertad del elector, se agravia el principio mismo de soberanía sobre el que descansa la organización del Estado. En

22.- Idem. páo. 14.

lesiona, en suma, el interés jurídico del Estado en mantener inviolada la libertad política en cuanto al sufragio, de suerte que quienes colocan estos delitos entre los que van contra el Estado, seguramente no andan desencaminados.

Resulta, este último, el sujeto principalmente ofendido

El problema penal aquí, expresa con acierto Bustillos, no se reduce a la simple tutela de la libertad del elector, sino que trasciende a valoraciones de contenido colectivo. En el ejercicio de los derechos cívicos, la Ley Penal protege al ciudadano no en razón de su individualidad, sino en virtud de su participación en una función pública". (26)

En cuanto a los sujetos activos de los delitos electorales, una mirada de conjunto a los que se encuentran descritos en el artículo represivo de la ley, nos permite advertir que un buen número de ellos

26. - Idem. pág. 16.

se construyen no sobre la base de un sujeto activo común o indeterminado. esto es, no cualquiera puede cometerlos: sólo quienes poseen las calidades personales típicas va de ciudadanos, ministros de un culto religioso, servidores públicos o funcionarios electorales o partidistas. Al respecto, el artículo 401 de este nuevo título del Código Penal define a los funcionarios electorales distinguiendolos de los funcionarios partidistas pues a ambas categorías de posibles sujetos activos de delito se les adscriben en los artículos 405 y 406 una serie de comportamientos punibles, con independencia de los que en el artículo 407 se asignan a los servidores públicos.

De acuerdo con el artículo 404, sólo quien sea ministro de un culto religioso podrá realizar la conducta punible, ahí descrita, de instigar o intimidar a los fieles para votar en determinado sentido o abstenerse de hacerlo.

Resulta importante subrayar aquí, que los ministros de un culto religioso, aún siendo ciudadanos

mexicanos, carecen de voto activo o pasivo y están impedidos para asociarse con fines políticos (Artículo 130 Constitucional); empero a través de la posible coacción religiosa en su ministerio espiritual, son elevados por la hipótesis legal a la categoría de sujetos activos electorales, si a través de la instigación y de la "autoría mediata", pudieran coartar la libertad electoral de las personas.

Por otra parte cabe recordar que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se someten a juicio político y a las consecuentes sanciones a los servidores públicos de alto rango que se mencionan en el artículo 110 de la Constitución General de la República y a los que se refiere el artículo 5º de la Ley Secundaria y pertenecientes a las Entidades Federativas, cuando realicen comportamientos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, entre los cuales está el ataque a la libertad del sufragio (artículo 7º fracción IV).

f) RECONSTRUCCION DE SISTEMATICA DE ESTOS DELITOS CON BASE EN LA ETAPA DEL PROCESO ELECTOR Y EL BIEN JURIDICO TUTELADO.

Los hechos delictivos en materia electoral son punibles a título doloso, en orden a la culpabilidad e inclusive en algunas definiciones se acentúa el carácter doloso de la conducta excluyente de la forma imprudencial, como es el caso de las conductas descritas en los artículos 403 fracción I, 405 fracción VII y 406 fracción V, entre otros.

Como es consabido la labor de quien cultiva el Derecho Penal, en su enfoque a la legislación positiva, consiste de modo eminente en interpretar y reconstruir en forma sistemática el material legislativo, y, en el caso de los delitos en particular, agruparlos y clasificarlos armónicamente atendiendo a sus notas comunes o aspectos de similitud.

Los numerosos atentados a la voluntad popular que inserta el legislador, en su afán de tutelar penalmente la pureza del sufragio, es dable aglutinarlos para su

mejor comprensión, acudiendo al método finalístico, tan imprescindible a la ciencia jurídico-penal, y el cual nos permitirá atender mejor en una síntesis el objeto y alcance de la referida tutela penal; ya que la glosa de cada una de las infracciones penales contenidas en la ley, a más de ser estéril, sería fatigante.

Es así que la lectura e interpretación de la preceptiva penal contenida en el Código, nos permita asoverar, en términos generales, que en dicho ordenamiento jurídico se propende a asegurar la libertad y genuinidad del sufragio, mantener la certeza y fidelidad en la formación e integración del Registro Nacional de Electores, garantizar el proceso electoral, desde su origen hasta su terminación y la veracidad en el resultado de los comicios y luchar contra el abstencionismo de la ciudadanía a participar en la vida política del país.

En seguimiento de criterios doctrinales muy aceptables, podremos dividir en tres etapas el momento comisivo de los delitos electorales:

1a.- Atinente a la constitución del Registro Nacional de Electores.

2a.- En la época o momento en que se realiza la elección misma, y

3a.- Concierne al momento de desarrollo del escrutinio o a la verificación del resultado.

Ahora bien, dentro de estos tres grandes estadios o fases de la mecánica que sigue el proceso electoral desde su inicio hasta su terminación, la ley capta, junto a otras de menor gravedad, tres formas específicas de ataque a la pureza del sufragio, que vulneran otros tantos bienes o intereses específicamente protegidos. Tales formas o modos de comisión del delito, son: la coerción, la corrupción y el fraude: con su empleo resultan lesionados o puestos en peligro, respectivamente, la libertad, la honestidad y la sinceridad del sufragio.

En otras legislaciones, suelen contenerse preceptos penales dirigidos a la tutela del secreto,

evitando se le de indebida publicidad al contenido del voto, cuando desde luego éste es secreto.

Enfocando lo anterior a los particulares delitos que consigna nuestra Ley, captamos lo siguiente:

I.- ETAPA CONCERNIENTE AL REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES O PREVIA.

a).- Formas Coactivas:

Artículo 406, fracción IV.- Quien ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales.

Artículo 405, fracción V.- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales sin mediar causa justificada.

b).- Formas Fraudulentas:

Artículo 405, fracción I, altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos relativos al Registro Federal Electoral.

Artículo 409, fracciones I y II.- Proporcione datos falsos al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía o altere, sustituya, destruya o haga uso indebido del

documento que acredite la ciudadanía, expedido en los términos de la Ley.

Se califica la penalidad si estas conductas las cometen encarnados del Registro o extranjeros.

c).- Formas de Corrupción:

En esta etapa del proceso electoral no se prescriben formas específicas de corrupción.

2. ETAPA CONCERNIENTE A LA ELECCION PROPIAMENTE DICHA.

a).- Formas coactivas:

Artículos 403, fracción IV y 405 fracciones II, VI y VIII.- Quienes obstaculicen o interfieran el desarrollo normas de las elecciones o las obstruyan en forma injustificada. Quienes en ejercicio de sus funciones ejerzan presión sobre los electores o los induzcan a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar en el que los electores se encuentren formados y al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político.

Artículo 406 fracciones I, IV y VI. A los funcionarios partidistas que ejerzan presión sobre los electores y los induzcan a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar en el que se encuentren formados: ejerzan violencia física o moral sobre los funcionarios electorales o impidan con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abran o cierren fuera de los tiempos previstos en la ley.

Artículo 407, fracción I.- El servidor público que abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato, y los ministros de culto religioso (Artículo 404).

h).- Formas fraudulentas:

Artículo 403 fracciones I y II.- Quiénes voten a sabiendas de que no cumplen con los requisitos de la ley o voten más de una vez en la misma elección. Los funcionarios electorales que instalen, abran o cierren

dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstas por la ley (Artículo 405 fracción VII).

c).- Formas de corrupción:

Los funcionarios electorales que no entreguen o impidan la entrega oportuna de documentos oficiales sin causa justificada (Artículo 405 fracción V).

Los servidores públicos que condicionen la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato (Artículo 407, fracción II).

Los servidores públicos que destinen fondos o bienes a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o candidato, sin perjuicio de incurrir en peculado o los proporcionen servicios o apoyo a través de sus subordinados (Artículo 407 fracción III).

3. ETAPA CONCERNIENTE AL DESARROLLO DEL ESCRUTINIO Y LA VERIFICACION DEL RESULTADO.

a).- Formas coactivas:

Quienes obstaculicen o interfieran el desarrollo normal del escrutinio (Artículo 403 fracción IV).

h).- Formas fraudulentas:

Los funcionarios electorales que alteren los resultados electorales, sustraigan o destruyan boletas electorales (artículo 405, fracción IV).

Los funcionarios partidistas que sustraigan, destruyan o alteren o hagan uso indebido de documentos oficiales de indole electoral (Artículo 406, fracción III).

Como un mero delito de falsedad que ofiende la fe pública se incrimina al funcionario partidista que propale dolosamente noticias falsas sobre el desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales del escrutinio y cómputo (Artículo 406 fracción V).

c).- No se describen formas específicas de corrupción en torno a esta etapa del proceso electoral.

Se ha criticado la baja penalidad que se asigna a los delitos electorales (pena alternativa y suspensión

de derechos políticos): sin embargo, no debemos olvidar que si bien las normas penales están llamadas, con su específica sanción, a tutelar los bienes jurídicos de primordial rango; es en la educación del pueblo, en la integridad de los ciudadanos, en la consolidación y madurez de los partidos políticos y en que los gobernadores lejos de practicar la abstención estéril, se habituén a participar en los comicios y a defender su derecho, cuando se hallarán efectivos cauces para desterrar los atentados que menoscaban la pureza del sufragio.

Finalmente y para concluir este apartado diremos que las contravenciones o faltas administrativas en materia electoral son objeto de minuciosa regulación en el título III, libro séptimo del COFIPE.

3.16 LOS DELITOS ELECTORALES.

a). Concepto.

Son delitos electorales los previstos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal.

b). Título Vigésimoquinto del Código Penal Federal.

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

I.- Funcionarios electorales quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales.

II.- Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos federales electorales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral; y

III.- Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas de los escrutinios y cómputos de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales y en general los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Artículo 402. Por la comisión de cualquiera de los delitos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso la destitución del cargo.

Artículo 403. 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 ley.

II.- Vote más de una vez en una misma elección.

III.- Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en el que se encuentren formados los votantes.

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

V.- Recoja sin causa prevista por la ley credenciales de elector de los ciudadanos.

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

VII.- Viola en cualquier manera el secreto del voto;

VIII.- Voto o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;

IX.- El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido del voto;

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

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

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

Artículo 404.- Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio en el desarrollo de actos propios de su ministerio induzcan al electorado a votar en favor o en

centro de un candidato o partido político o a la abstención.

Artículo 105. 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 uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores:

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

III.- Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada:

IV.- Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales:

V.- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales sin mediar causa justificada:

VI.- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la

casilla o en el lugar en donde los propios electores se encuentren reunidos:

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 localmente señalado o impida su instalación;

VIII.- Al que expulsado de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede;

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

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

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

Artículo 106. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista que:

I.- Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentran formados;

II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;

III.- Sustraiga, destruya o altere o haga uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

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

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

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

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

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

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

III.- Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles o equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que estos presten servicio a un partido político o

candidato: En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

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

Artículo 409.- Se impondrán de veinte a cien días multa 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 un uso indehido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la Ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

Artículo 410.- La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar hasta en una cuarta parte más si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.

Artículo 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro de Electores, el Padrón Electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de Credenciales para votar.

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

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

La aplicación de los artículos 409 y 410 esta en suspenso, en atención a lo dispuesto por el Artículo Tercero Transitorio del Decreto que reformó la Ley General de Población estableciendo el Registro Nacional de Ciudadanos (Diario Oficial de la Federación de 22 de julio de 1992), en virtud de hallarse pendiente de publicación el Programa para el establecimiento e inicio de funciones de dicho Registro.

c). Características.

Las presentes notas tienen como objetivo central ofrecer al Ministerio Público que conoce de los delitos electorales, algunos criterios o lineamientos que pudieran servirle en el ejercicio de su función para el análisis de tales delitos. Ello obedece a que para el tratamiento de los delitos en general, v. en este caso,

de los delitos electorales en particular, es indudable la consideración de casos concretos y la aplicación de criterios lógicos; es decir, es imprescindible la vinculación de la cuestión práctica con la teórica, así como la relación estrecha entre los contenidos del Derecho Penal Sustantivo y los del Derecho Procesal Penal.

Dadas las características de estas notas, las referencias teóricas, se harán solo en términos muy generales y siempre y cuando sean necesarias para los efectos prácticos, sin entrar al análisis detallado de las mismas. Y en virtud de que en torno a las consideraciones teóricas que existen diversidad de criterios, los aquí planteados, procuran no obstante ajustarse a las nuevas concepciones introducidas con las más recientes reformas a la legislación penal, tanto sustantiva como procesal, en lo que se refiere a los presupuestos de la pena, que dan contenido a las categorías procesales: elementos del tipo penal y

responsabilidad, cuya acreditación corresponde fundamentalmente al Ministerio Público.

Son delitos electorales los previstos en los artículos 403, 404, 405, 406, 407, 408, 411 y 412 del Código Penal Federal.

Son delitos en materia del Registro Nacional de Ciudadanos los previstos en los artículos 409 y 410 del Código Penal Federal.

Con excepción de los previstos en los artículos 405 fracciones II (abstenerse), V (no entregar), IX; (no tomar medidas), X (permitir) y 408 (no presentarse), cuya realización es a través de una omisión impropia, los delitos contenidos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal solamente pueden cometerse por acción.

Los delitos del título vigésimocuarto del Código Penal Federal únicamente pueden cometerse de manera dolosa, atendiendo a su naturaleza y particularmente, a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 60 del propio Código Penal.

Los delitos previstos en el título vigesimocuarto del Código Penal Federal pueden admitir también la tentativa; por lo que, en caso de darse, se estará a lo dispuesto por los artículos 12 y 63 del mismo Código.

Las formas de autoría y participación a que se refiere el artículo 13 del Código Penal Federal son dables en los delitos mencionados; por lo que habrá de determinarlos en cada caso, atendiendo a si el tipo exige o no alguna calidad en el sujeto activo.

En la comisión de un delito electoral puede darse el concurso con otros delitos, también de carácter electoral o de otro tipo que, a su vez, puede ser de orden federal o común.

Todos los delitos electorales tienen pena de prisión, salvo el previsto en el artículo 404, que se refiere a las conductas de ministros de cultos religiosos, a quienes sólo se les impondrá multa, y el previsto en el artículo 408 que únicamente señala como

sanción la suspensión de derechos políticos. No hay pena alternativa.

Los delitos contenidos en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal solamente se persiguen de oficio: por lo que, cualquier persona podrá hacer la denuncia correspondiente.

d). Normatividad en materia de delitos electorales.

Este apartado compila las normas cuyo conocimiento se considera necesario para llevar a cabo las funciones que la ley confiere a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, así como para que los Agentes del Ministerio Público Federal se encuentren en aptitud de recibir cualquier denuncia en materia electoral, llevar a cabo las diligencias que resulten necesarias y remitir en el término legal la averiguación correspondiente a la Fiscalía Especial.

Se incluyen en esta compilación los artículos constitucionales que prescriben y regulan el Proceso Electoral Mexicano, principios de los que emana una

rica y variada normatividad reolamentaria, que se contiene, entre otros, en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como de su reglamento y disposiciones secundarias, y finalmente algunos acuerdos del Instituto Federal Electoral que revisten especial importancia en la materia.

Ante la enorme responsabilidad que enfrenta el pueblo mexicano de llevar a cabo unas elecciones ejemplares, la Fiscalía Especial para la atención de Delitos Electorales, preocupada porque se respeten los principios de legalidad none en manos de los servidores públicos de la Procuraduría, de los que de alguna forma participan en el proceso electoral y de la ciudadanía en general, esta recopilación jurídica en materia electoral.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS.

Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley; cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

En cuanto a los servidores públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes correspondientes. Los servicios

las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Por su parte el artículo 21. dispone: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El artículo 33 dispone: Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo primero, título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del Territorio Nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano: I.- Votar en las elecciones populares; II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; y, III.-

Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República... Fracción III.- Votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le corresponda; Fracción V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

El artículo 38 establece: Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

Fracción I. por falta de cumplimiento sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la Ley; Fracción II. por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; Fracción III. durante la extensión de una pena corporal.

En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes ejecutivo y legislativo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia, se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

El organismo público agrupará para su desempeño en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral.

preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Así mismo atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos Colegiados Electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

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

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnada.

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los

Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de la Carta Magna y la Ley, las impugnaciones que se presenten en materia Electoral Federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de la Ley Fundamental y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas en este artículo. Expedirá su reglamento interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la Ley.

En consecuencia funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral la presidirá. Esta Sala será competente para

resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60. de la Carta Magna.

Incombe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del Orden Federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la Justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaran entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en los que la Federación fué parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el

Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en que incurran con motivo de sus funciones.

El artículo 130 dice: El principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las Iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la Ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público, de iglesias y de agrupaciones religiosas. La Ley Reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a).- ...

b).- ...

c).- ...

d).- En los términos de la Ley Reglamentaria los Ministros de cultos religiosos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar pero no ser votados. Quienes hubieren de ser ministros de cultos, con la anticipación y en la forma que establezca la Ley, podrán ser votados.

e).- Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las Leyes del País o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma los símbolos patrios.

Queda prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Dicho ordenamiento en su artículo 10., establece: La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que aquélla y a su titular en su caso atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

El segundo de sus artículos dispone: Que la institución del Ministerio Público Federal, presidida

con el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 103 Constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 100, de dicha Ley.

I al IV...

V.- Perseguir los delitos del orden federal.

Artículo 30.- La vigencia de la constitucionalidad y legalidad comprende:

1.- La intervención del Ministerio Público como parte de todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la Ley y protección del interés público; conforme a lo dispuesto por el artículo 107 fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 50, fracción IV, de la Ley de Amparo, reorientada de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el despacho de las facultades que confieren al Procurador, las fracciones V y VIII del artículo 107 Constitucional.

II. III...

Artículo 70.- La persecución de los delitos del orden federal comprende:

En la averiguación previa, la recepción de denuncias y querrelas, conforme a lo dispuesto al artículo 16 Constitucional y la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la acreditación de la probable responsabilidad del indiciado, como elementos que fundan el ejercicio de la acción penal, así como la protección al ofendido por el delito en los términos legales aplicables. El Ministerio Público solicitará a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo o de aseguramiento patrimonial que resulten

Indispensables para los fines de la averiguación previa y, en su caso y oportunidad, para el debido desarrollo del proceso. Al ejercitar la acción penal, el Ministerio Público formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan.

Cuando el Ministerio Público Federal tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelvan con el debido conocimiento de los hechos, lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público Federal la determinación que adopten.

En caso de que, conforme a lo que autoriza el artículo 16 Constitucional, el Ministerio Público Federal o sus auxiliares tengan detenidos a su disposición, así lo harán saber a las autoridades legitimadas para formular la querrela o cumplir el requisito equivalente y éstas deberán comunicar por escrito la determinación que adopten, en el lapso de veinticuatro horas.

Fracción II.- Ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la competencia de éstos la intervención como actor en las causas que se sigan ante los tribunales, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes, proponiendo las pruebas conducente al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad del inculpado, planteando las excluyentes de responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento, formulando conclusiones.

exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan, e interponiendo los recursos ordinarios que resulten pertinentes; y

III.- Impugnación, en los términos que la ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponda al Ministerio Público.

Por su parte el artículo 10 expresa que el Procurador intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público Federal en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, según las previsiones del Reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador. El Reglamento prevendrá la distribución de los asuntos entre las unidades técnicas y administrativas de la Dependencia.

Artículo 11.- En el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público y sus auxiliares,

en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones o elementos de prueba, en general, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a otras autoridades y personas que pueden suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

Artículo 12.- La Procuraduría General de la República estará presidida por el Procurador, Jefe de la Institución del Ministerio Público, y de sus órganos auxiliares directos conforme a lo señalado en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la Procuraduría contará con servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden que fije el reglamento, y con los órganos y unidades técnicas y administrativas, centrales y desconcentrados necesarios para el despacho de los asuntos que los artículos 2 a 10 de esta Ley ponen a

cargo de la Dependencia, en el número y con la competencia que determine el Reglamento.

El Ejecutivo determinará las entidades que deban quedar sujetas a la coordinación de la Procuraduría General de la República.

Se contará con un sistema de deconcentración territorial y funcional de la Procuraduría General de la República, mediante delegación de atribuciones que permitan el buen despacho de los asuntos a cargo de la Procuraduría, en regiones y entidades del país tomando en cuenta las características de la función a cargo de aquella y el régimen de competencia territorial del Poder Judicial de la Federación. Igualmente se dispondrán de acciones que deberá desarrollar el Ministerio Público Federal en localidades donde no haya agencia permanente, y se establecerán medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, por parte de los servidores públicos de la Dependencia en las poblaciones de su adscripción.

Artículo 13.- Los servidores públicos sustituidos del Procurador auxiliarán a éste en el despacho de las funciones que la presente ley le encomienda. Por delegación que haga el titular, tanto los servidores públicos sustitutos del Procurador, como los que expresamente faculte el Reglamento, resolverán los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal y la formulación de conclusiones no acusatorias, así como las consultas que el Ministerio Público Federal formule a las prevenciones que la autoridad judicial acuerde, en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o en actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia.

Artículo 14. Son auxiliares directos del Ministerio Público Federal:

I.- La Policía Judicial Federal; y

II.- Los servicios periciales de la Procuraduría General de la República.

Asimismo, son auxiliares del Ministerio Público:

a).- Los agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de las policías judicial y preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, cuando se trate de éstos, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 8º fracción II de la presente ley.

b).- Los consules y viceconsules mexicanos en el extranjero;

c).- Los capitanes, patronos o encargados de naves y aeronaves nacionales; y.

4) Los funcionarios de otras dependencias del Circuito Judicial en los casos a que se refiera el artículo 25 de este ordenamiento.

Artículo 19.- El Procurador, o por delegación, de éste, otros servidores públicos de la Dependencia podrán adscribir discrecionalmente al personal en el desempeño de las funciones que correspondan a la Institución, y encomendar a sus subordinados, según su calidad como Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial o como peritos, el estudio, dictamen y actuación en casos especiales que estimen pertinentes.. Cuando se trate de personal de base, se observará lo previsto por las normas correspondientes a las relaciones laborales de que se trate.

Artículo 23.- Cuando los Agentes del Ministerio Público o de la Policía Judicial del Fuero Común auxilien al Ministerio Público Federal, recibirán denuncias y querrelas por delitos federales.

practicaran las diligencias de averiguación previa que sean urgentes, resolverán sobre la detención o libertad del inculcado, bajo caución o con las reservas de ley, sustrándose a las disposiciones legales federales aplicables, y enviarán el expediente del detenido, en su caso, al Ministerio Público Federal que deba encargarse del asunto.

Artículo 24.- Los auxiliares del Ministerio Público Federal deberán dar aviso de inmediato a éste, en todos los casos, sobre los asuntos en que intervengan con ese carácter.

Artículo 29.- La desobediencia o resistencia a las ordenes legalmente fundadas del Ministerio Público o de la Policía Judicial, dará lugar al empleo de medidas de apremio o a la imposición de correcciones y sanciones, según el caso, en los términos que prevenga el Código Penal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

1.17 EL BIEN JURIDICO PROTEGIDO EN LOS DELITOS ELECTORALES.

La creación del Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, tiene como finalidad común a todos sus dispositivos, la de proteger la función electoral en el amplio campo de la Federación y en el breve espacio del Distrito Federal, función que, por exigencia de su propia naturaleza como medio por antonomasia de expresión de la voluntad popular, ha de ser limpia, transparente y confiable.

Es decir, se ha de ajustar a los procedimientos, modos y tiempos señalados por la Ley, guardando las autoridades total naturalidad.

Por tanto, la responsabilidad, la seguridad y la exactitud de esa función se erigen en los objetos inmediatos de la tutela que procuran aquellas figuras delictivas, siendo sus objetos mediatos la soberanía y la democracia, que constituyen principios básicos de

nuestra organización como República dentro de un sistema representativo y federal.

De aquí que el bien jurídico protegido, en sentido amplio y para todos los tipos de delitos electorales, es LA ADECUADA FUNCION ELECTORAL.

Dentro de este concepto se abarca al mismo tiempo la tutela al proceso electoral en general y la tutela al Estado Político de los Ciudadanos en cuanto comprende los derechos del voto activo y pasivo, así como el de asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, desarrollado en la formación de partidos políticos cuya reglamentación primaria se contiene en el artículo 41 de la Constitución Federal.

3.18 SOBERANIA POPULAR, DEMOCRACIA Y FUNCION PUBLICA ELECTORAL.

De acuerdo con los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos. la soberanía reside esencial y ordinariamente en el pueblo, todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio; es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, sin que puedan contravenir las estipulaciones del pacto federal.

A su vez según lo dispuesto por los artículos 34, 35 fracciones I, II y III, y 36 fracciones III, IV y V, de la propia Constitución, son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir; entre las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos se encuentran la de votar en las elecciones populares y la de poder

ser votados para todos los cargos de elección popular y la de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país: y entre otras obligaciones, tienen la de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos que expedirá el documento que acredite la ciudadanía mexicana, votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le corresponda, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

De aquellas disposiciones deriva la necesidad de que, con ciertos intervalos que la ley señala, se realicen procesos electorales, tanto a nivel federal, estatal y municipal, precisamente para que por medio de ellos se exprese la voluntad del pueblo soberano y éste asigne su representación a quienes resulten electos para los cargos en los que se personifica el poder público, es decir, para que se designen por ese medio a

quienes han de ejercer ese poder como mandatarios del pueblo en general, de ahí que han de gobernar dentro de sus respectivas áreas de competencia, a nombre y en beneficio de todos, no a nombre propio, ni siquiera a nombre de quienes votaron por ellos en el proceso de elección.

CAPITULO IV.

INTRODUCCION.

En este último capítulo, se hará referencia a los aspectos fundamentales de la investigación, citadas en los apartados anteriores, los cuales en su conjunto, han definido el objetivo general del presente análisis.

En forma particular, se hablara sobre la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales y las atribuciones y funciones que le fueron determinadas por decreto presidencial publicado el día diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

En forma general, se analizan cada una de ellas y se comenta la importancia que las mismas tienen en el desarrollo de la comisión de los delitos electorales. Asimismo, se señalan cierto tipo de anomalías que suelen presentarse a lo largo de este proceso, las cuales dan lugar a que el objetivo fundamental de la función de la Fiscalía Especializada no se llegue a realizar; así también, se señalan una serie de aspectos

que obstaculizan el buen desarrollo de la averiguación previa, aspectos que determinarán el cauce de toda la investigación.

4.J ALGUNOS CRITERIOS PARA LA INTEGRACION DE LA AVERIGUACION PREVIA Y EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

El Ministerio Público Federal acreditará los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate y la probable responsabilidad del inculcado, como base del ejercicio de la acción.

Para ello, el Ministerio Público, gozará de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estime conducentes según su criterio, siempre que dichos medios no sean contrarios a derecho (artículo 168 y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales). Se observará, además, una estrecha vinculación entre contenidos del Derecho Penal Sustantivo y del Derecho Penal Procesal.

4.J.1. ACREDITACION DE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL.

En el análisis de los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate, el Ministerio Público Federal tendrá como marco de referencia la ley, tanto sustantiva como procesal.

Con base en dicho marco normativo y ante los hechos que le son denunciados, el Ministerio Público se planteará y dará respuesta a las siguientes cuestiones:

a). Elementos Objetivos.

1.- La conducta.

¿En qué consiste la conducta (acción u omisión) realizada por el indiciado?

Aquí determinará, por ejemplo, que la conducta consiste en: "alterar" o "destruir" algún documento relativo al Registro Federal Electoral; "abstenerse de cumplir obligaciones electorales"; "votar más de una vez"; "ejercer presión sobre los electores", "sustraer documentos electorales"; etcétera. (27)

27.- Moreno Hernández, Moises, "Delitos Electorales", Algunos Lineamientos Para el Ministerio Público, Procuraduría General de la República, México 1994, pág. 10.

Se encuentra prevista dicha conducta en la ley?
es decir, por observancia del principio de legalidad
¿Existe algún tipo penal en el Título Vigésimocuarto
del Libro Segundo del Código Penal Federal que describa
esa conducta? Sólo en caso afirmativo proseguirá el
análisis posterior.

Para afirmar la existencia de este primer elemento
típico, que se relaciona con el contenido del párrafo
primero del artículo 7° del Código Penal Federal, el
Ministerio Público cuestionará y determinará si no
opera la situación prevista en la fracción I del
artículo 15 del mismo Código (es. fuerza física
irresistible), que es precisamente una causa de
exclusión de la conducta que afecta a la voluntad del
agente, la que operará según la naturaleza del caso de
que se trate (por ejemplo, si alguien por la fuerza es
impulsado a votar, o impedido a actuar para evitar que
se atente contra la libertad electoral). Si esa causa
de exclusión no está acreditada, entonces se afirmará
la existencia de la conducta, como base del delito.

¿Reúne esa conducta (acción u omisión) los requisitos señalados por el tipo penal?

Sólo en caso de afirmarse la conducta se continuara en el análisis de los otros elementos típicos, tanto de carácter objetivo como de índole subjetivo; en caso contrario, no habrá necesidad de ello. Pero, de no afirmarse la conducta típica, es decir, de no afirmarse que la conducta es de las descritas en algún tipo de los delitos electorales, habrá que determinar si esa conducta pudiera constituir algún otro delito "no electoral", que pueda ser del orden federal o común, en cuyo caso pudiera el Ministerio Público declararse incompetente.

La falta de cualquier otro elemento del tipo del delito electoral de que se trate traerá también como consecuencia, que la conducta no sea típica y, consiguientemente, no constituya un delito electoral.

2.- EL SUJETO ACTIVO.

¿Quién es el sujeto activo? ¿Reúne la calidad exigida por el tipo?

En cada punto habrá que determinar a quien se atribuye la conducta realizada; y por otra parte, si el tipo exige o no una calidad específica en el sujeto para ser autor de la conducta, en cuyo caso habrá que ver si el sujeto la reúne o no.

Las conductas previstas en los artículos 403, 409 y 411 del Código Penal Federal pueden ser realizadas por cualquier persona; es decir, con relación a ellas el tipo no exige calidad alguna.

Las previstas en los otros artículos, en cambio, sí requieren de una calidad específica. Así: las conductas previstas en el artículo 404 sólo pueden ser realizadas por "ministros de algún culto religioso"; las del artículo 405, por un "funcionario electoral"; las del 406, por "funcionarios partidistas"; las del 407, por "servidor público"; las del 408, por "diputado o senador electo" y las del 412 por "funcionario partidista" u "organizador de actos de campaña". Si en estos casos falta esa calidad específica exigida por el tipo, no podrá afirmarse la tipicidad de ese delito.

habría que ver, entonces, si la conducta podría encuadrar en alguno de los tipos en que no se exige esa calidad: de no ser así, no habrá delito electoral.

En este mismo punto relativo al sujeto activo habrá que ver el problema del número de sujetos.

Los tipos de los delitos electorales no exigen determinado número de sujetos activos, es decir, no requieren de una pluralidad específica, sino que las conductas pueden ser realizadas por cualquier número de personas: Pero en el caso de que en la realización intervengan dos o más sujetos, entonces habrá que estar a lo previsto en el artículo 13 del Código Penal Federal, para determinar quienes son autores (autor único, autor mediato, o coautor) y quienes participes (instigador o cómplice), o estamos ante el caso de la autoría indeterminada, también llamada complicidad corresponsiva.

Toda vez que la calidad específica ("funcionario electoral", "funcionario partidista", etc...), es sólo una exigencia para ser autor o coautor, mas no para ser

participe, puede ser que de los intervinientes no todos reúnan esa calidad. En este caso no podrá afirmarse la coautoría, pero sí podrá afirmarse la existencia de un autor y la de un partícipe (instigador o cómplice): Para que haya coautoría se requiere que los dos o más intervinientes tenga cada uno de ellos la calidad de autor, es decir, que concurren en ellos tanto la característica genérica (realización conjunta y con dominio de hecho) como la específica exigida por el tipo (funcionario electoral), o solamente la genérica en los casos en que no se exige calidad específica.

Es desde este punto de vista en que el injusto se irá "personalizando": es decir, que en el caso de varios intervinientes en la comisión de un delito electoral, respecto de cada uno de ellos debe afirmarse los otros elementos del tipo, tanto objetivos como subjetivos, observando los que son comunicables y los que no. Por lo que, ya desde aquí puede excluirse la participación de alguno de ellos y continuarse con el análisis respecto de los otros.

Si en le caso concreto se determina, en cambio, que dos o más personas tuvieron intervención en la realización del hecho; pero no se puede precisar el resultado que cada quien produjo; por ejemplo, destrucción de boletas o documentos electorales, se estará a lo previsto por la fracción VIII del artículo 13 del Código Penal Federal, que se refiere a la autoría indeterminada o complicidad correspectiva.

3.- EL SUJETO PASIVO.

¿Quién es el sujeto pasivo? ¿Requiere el tipo penal alguna calidad específica para el sujeto pasivo?

En algunos casos dicho sujeto lo es un particular como lo es el caso de los electores (artículo 403 fracciones V, X, XI, y XII, 405 fracciones VI y IX; 406 fracciones I, IV y VI; 407 fracción I); o bien lo es un partido político (artículo 405 fracción VIII). En la mayoría de los casos lo es la sociedad, pues en ellos está de por medio el interés colectivo de que se respete la voluntad popular y se garantice el sufragio efectivo, concurriendo en algunos con el interés

individual y en otros con el estatal: por lo que, en estos últimos casos, también el Estado es sujeto pasivo, como garante que es del adecuado desarrollo del proceso electoral.

4.- LESIONES O PUESTA EN PELIGRO DEL BIEN JURIDICO.

Vinculado estrechamente con la conducta se encuentra el resultado, que se traduce en la lesión o en la puesta en peligro del bien jurídico protegido (artículo 168 fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales).

En este punto corresponde determinar cuál es el bien jurídico que se encuentra considerado en cada tipo penal, que el legislador tuvo en mente al dar origen a éste. Ese bien jurídico puede ser individual, colectivo o estatal. Dependiendo del tipo penal, en algunas casos ese bien jurídico lo es la libertad del sufragio (ejemplos: 403 fracciones III, IV, V, IX y XI; 405, VI; 406, fracciones I y II; 407 I y III, en otros el adecuado desarrollo del proceso electoral, que se

expresa también en la transformación, limpieza, objetividad electoral (en la mayoría de los casos); en otros la neutralidad en el uso de los bienes, fondos y servicios públicos ante el proceso electoral; etcétera.

Identificado que sea el bien jurídico, corresponde analizar, en todo caso, si resultó lesionado o no, o al menos puesto el peligro. Es con relación a esta cuestión podrá determinar si el delito se consumó o no y, por tanto, si es dable la tentativa. Esta, en principio, es admisible, y para su análisis habrá que estarse a lo previsto por el artículo 12 del Código Penal.

5.- EL OBJETO MATERIAL.

También se encuentra vinculado con la acción o la omisión el objeto de la acción, también llamado objeto material. ¿Cuál es ese objeto en el tipo penal que se analiza?: ¿Lo precisa o no el tipo penal?: ¿Requiere o no de algún rasgo característico?

Si analizamos, por ejemplo, la fracción I. del artículo 405, ese objeto lo es cualquier "documento

relativo al Registro Federal Electoral": en la fracción II, las obligaciones electorales"; en la fracción IV, las "actas, hojitas o documentos electorales"; en el artículo 407 fracción II, un "servidor público, etc.:" para lo cual habrá que estar a lo que sobre el particular establece el COFIPE o alguna otra ley.

5.- LOS MEDIOS UTILIZADOS.

Habrá que determinar, si el tipo de que se trata exige o no un determinado medio o si puede utilizarse cualquier medio en la realización de la acción.

En ciertos casos, el tipo exige un determinado medio; así, en el artículo 403 fracción VI, el medio es una "paga", una "dádiva", una "promesa de dinero" u otra recompensa, y en la fracción VIII una "credencial": en el artículo 406 fracción VI, el medio es la "violencia", o la "amenaza" o "promesa" en la fracción II del artículo 403. Si en estos casos no concurre dicho medio, no podrá afirmarse la tipicidad de la conducta, precisamente por la falta de un elemento típico, como se desprende de la fracción II

del artículo 19 del Código Penal Federal. En los demás, puede utilizarse cualquier medio en virtud de que no se limita éste.

CIRCUNSTANCIAS DE LUGAR, TIEMPO, MODO U OCASIÓN.

Asimismo, habrá que constatar si el tipo penal requiere de alguna circunstancia de lugar, tiempo, modo u ocasión.

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

omisiva deba observarse en la cámara de diputados o de senadores, según el caso. En los demás tipos penales, la conducta puede realizarse en "cualquier lugar".

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

b).- ELEMENTOS NORMATIVOS.

La consideración de los elementos normativos es también una exigencia que se deriva del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales. Ese elemento puede, en algunos casos, relacionarse con la

forma de realización de la conducta o, en otros casos, con alguno de los elementos del tipo ya señalados.

Como ejemplos de elementos normativos, pueden señalarse: "requisitos de la ley" (artículo 403 fracción I; 405 fracción X); "sin causa prevista por la ley" (artículo 403 fracción V); "ilícitamente" (artículo 403 fracción X; 405 fracción X; 411 Y 412); "indebido" (artículo 405 fracción I); "sin causa justificada" (artículo 405 fracciones II, III, V y VIII; 406 fracción IV y 408); "funcionario electoral" (artículo 405); "funcionarios partidistas" (artículo 406 y 412); "servidor público" (artículo 407); "documentos electorales" (artículo 403 fracción X; 405 fracción IV); "documentos oficiales" (artículo 405 fracciones I y V; 406 fracción III), etc..

A diferencia de los elementos objetivos "descriptivos" del tipo, que son aquellos que pueden ser constatados a través de los sentidos, los "normativos", requieren de un determinado juicio de

valoración para ser constatados; valoración que, en estos casos, es eminentemente jurídica.

c). ELEMENTOS SUBJETIVOS.

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

Los elementos subjetivos del tipo penal, según los artículos 8 y 9 del Código Penal, son: a).- dolo y

b).- culpa; el primero lo es de los delitos dolosos y el segundo de los culposos.

Con relación a los delitos dolosos, el principal elemento subjetivo lo es el dolo; y en la mayoría de los casos el tipo contiene únicamente el dolo como elemento subjetivo, por lo que en ellos la realización típica se puede afirmar es su aspecto subjetivo con la sola constatación del dolo. Pero existen, también, tipos penales que, además del dolo, requieren de algún elemento subjetivo específico que debe darse en el

autor, cuando expresamente se habla de algun "animo", "propósito", "deseo", "intención", etc.. En estos casos, por tanto, para afirmar la tipicidad, además de la existencia del dolo, debe también acreditarse ese específico elemento subjetivo.

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

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

1.- El dolo.

Para determinar la existencia de la conducta dolosa el Ministerio Público y en su caso el Juezador, deberá estar, por una parte, a lo previsto en el

párrafo primero del artículo 9º del Código Penal Federal, que establece:

"Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiera o acepte la realización del hecho descrito por la ley". (2º)

Del texto anterior se desprende por una parte, que el dolo comprende dos aspectos:

- 1.- El cognoscitivo y
- 2.- El volitivo: es decir, conocimiento y voluntad.

El conocimiento, por su lado, debe referirse a los elementos objetivos del tipo penal, sean éstos descriptivos o normativos. El artículo 9º por lo tanto, precisa el objeto del conocimiento para efectos del dolo, que está integrado por los elementos objetivos anteriormente señalados. Para afirmar la existencia del

2º - Poder Legislativo Federal. "Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal". Ed. Pac. México 1974. pág. 6.

dolo, entonces, no se requiere que el sujeto tenga conocimiento de la relevancia de la antijuridicidad" no es un componente del dolo, sino, como se vera mas adelante, un requisito para el juicio de reproche.

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

Para ejemplificar lo anterior, con relacion al aspecto cognoscitivo, el Ministerio Público se cuestionará y responderá si el sujeto activo (indiciado) al momento de realizar la conducta sabia o tuvo conocimiento, por ejemplo:

Que determinada persona tenia la calidad de "funcionario electoral", de "funcionario partidista" o de "servidor público" (que es la calidad especifica

exigida por el tipo del artículo 405, 406 y 407 respectivamente ante del Código Penal Federal para el supuesto activo:

Que los fondos, bienes o servicios, tales como vehículos, inmuebles, equipos, etc., los tenía a su disposición en virtud de su cargo (artículo 407):

Que X persona era "candidato" de un X partido político:

Que dicho candidato se encontraba en campaña electoral:

Que los bienes, fondos o servicios los destinaba al apoyo de un determinado partido político o de un candidato, según el caso (artículo 407):

Que con la disposición de tales, bienes, fondos o servicios afectaba el adecuado desarrollo del proceso electoral y la neutralidad con que esos bienes, fondos o servicios deberán ser utilizados ante los procesos electorales (que son los bienes jurídicos en el tipo del artículo 407).

Que no cumplía con los requisitos legales para votar (artículo 403 fracción I):

Que el voto es secreto (artículo 403 fracción VIII):

Que la credencial con la que voto o pretende votar no le pertenece (artículo 403 fracción VIII):

Que se trataba de boletas electorales las que sustrajo de las urnas (artículo 403 fracción X):

Que el documento que alteró o destruyó es relativo al Registro Federal de Electores (artículo 405 fracción I):

Que tenía obligaciones electorales (artículo 405 fracción II):

Que existen condiciones o actividades que atentaban contra la libertad y el secreto del voto (artículo 405 fracción IX). etc..

Es decir, se determinará si el sujeto tuvo conocimiento de todos y cada uno de los elementos objetivos del tipo del delito electoral de que se trate. La respuesta a estas cuestiones el Ministerio

Público la obtendrá de los diferentes datos probatorios con que cuente en términos de lo dispuesto por los artículos 168 párrafo último y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Con relación al dolo, debe recordarse que conforme a la nueva regulación del artículo 9º del Código Penal Federal a partir de 1984, corresponde al Ministerio Público probar su existencia. Desde 1984, al erradicarse la presunción de intencionalidad, se invirtió la carga de la prueba, correspondiendo ya no al indiciado probar su inocencia sino al Ministerio Público demostrar que el sujeto actuó dolosamente.

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

El error a que se refiere el inciso a) de la mencionada fracción VIII, es el que recaé sobre uno de los elementos esenciales de carácter objetivo del tipo penal; de ahí que se le conozca como error de tipo y constituye una causa de atipicidad, y por ello, la exclusión del delito: En términos generales, si este error es invencible o inevitable, excluye tanto el dolo como la culpa y consecuentemente, toda tipicidad de la conducta. En cambio, si el error de tipo es vencible o evitable, únicamente excluye el dolo y deja subsistente la culpa, es decir, excluye la tipicidad dolosa pero deja subsistente la tipicidad culposa, siempre y cuando el delito de que se trata admita la forma de realización culposa, en caso contrario, por tanto, el error vencible excluye la tipicidad dolosa, más no deja subsistente la culposa.

Toda vez que los delitos electorales únicamente admiten la forma de realización dolosa, en ellos el error de tipo, sea vencible o invencible, solo afecta

al dolo, y, por ello, la tipicidad dolosa, que es la única admisible.

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

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

Una vez afirmada la existencia del aspecto conneccitivo del dolo al no hacerse valer el error de tipo, entonces se analizará el aspecto volitivo, en el que se determinará si el sujeto, en base a su conocimiento respecto de los elementos objetivos del tipo, tuvo voluntad de realización de los mismos, es decir, en términos del párrafo primero del artículo 9º del Código Penal Federal, si el sujeto quiso o acepto la realización del hecho descrito por la ley: en el primer caso se afirmará el dolo directo y en el segundo el dolo eventual. Para la determinación de este aspecto, el Ministerio Público contará igualmente, con los distintos medios de prueba, entre los cuales estará la propia declaración del indiciado, la de denunciante y testigos, etcétera.

d).- ELEMENTOS SUBJETIVOS ESPECIFICOS.

Como se afirmó con anterioridad, la mayoría de los tipos penales se satisfacen con el dolo y no requieren de algún otro elemento subjetivo específico. Por lo que, en esos casos, constatada la existencia del dolo

en sus aspectos congnoscitivo y volitivo, se afirmará la tipicidad de la conducta.

En los tipos, en cambio, en los que además del dolo se requiera de un específico elemento subietivo en el autor, como un especial ánimo, propósito, desen, intensión, etc., después de afirmada la existencia del dolo habrá que constatar ese especial elemento subietivo en el autos refuerza la idea de que el delito de que se trata es eminentemente doloso.

Con relación a los delitos electorales, éstos en principio no requieren de un elemento subietivo específico diferente al dolo: Sin embargo, hay ciertos tipos en que se hace mención expresa a un elemento subietivo, que algunas veces solo implica una reafirmación del dolo, ya sea porque utiliza la misma voz, ejemplo: "dolosamente" o por tratarse de un componente de éste, como cuando se dice "a sabiendas" o "conociendo", que por alguna razón el legislador considero conveniente hacer expreso señalamiento de él, no obstante ser innecesario. Elementos subietivos

específicos se señalan en la fracción IX del artículo 403, cuando dice "con el objeto de" o en la fracción I del artículo 409, al decir "para", que son expresiones que indican un específico propósito o fin del sujeto a realizar la acción descrita por la Ley. En otras ocasiones, el uso de determinado lenguaje también da a entender que hay cierta finalidad específica por medio, para que la conducta sea penalmente relevante; tal es el caso, por ejemplo, de la fracción III del artículo 403, al decir que "presione a los electores el día de la jornada electoral...", pues debe entenderse que esa "presión" no puede, en este caso, tener otra finalidad que motive la existencia de un delito electoral que hacer que el elector vote en un determinado sentido.

4.2 DETERMINACION DE LA PROBABLE RESPONSABILIDAD DEL INCULPADO.

Una vez afirmada la existencia de los elementos del tipo penal, como uno de los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal y ciertas determinaciones judiciales, el Ministerio Público

analizara si existen datos suficientes que demuestran la probable responsabilidad del inculpaado. Al igual que con relación a los elementos del tipo penal, corresponde tambien al Ministerio Público, para efectos del ejercicio de la acción penal, demostrar la probable y en el proceso la plena responsabilidad del inculpaado, autor o partícipe del injusto penal.

Lo anterior quiere decir que si la existencia del primer requisito no se prueba no hay razón de entrar al análisis de la responsabilidad penal.

Ahora bien, conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales que se ocupa de las categorías procesales a que se refieren los artículos 16 y 19 Constitucionales, para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpaado no es suficiente la acreditación de los elementos del tipo, sino que el ministerio público y en su caso el juzgador deberá constatar si no existe acreditada en favor de aquél alguna causa de licitud; una vez lo anterior,

determinara si obran datos suficientes para acreditar su probable responsabilidad.

Del contenido del mencionado precepto se desprende, por tanto, que, en la acreditación de los requisitos para el ejercicio de la acción penal, el ministerio público debe durante la averiguación previa analizar las causas de exclusión del delito que regula el artículo 15 del Código Penal Federal, como se deriva también de los artículos 17 del mismo Código Penal y 137 del Código Federal de Procedimientos Penales. En ese análisis cada causa de exclusión, el ministerio público y en su momento el Juez deben distinguir:

1.- las que tienen que ver con los elementos del tipo penal, sean objetivos o subjetivos, como son las previstas en las fracciones I (ausencia de conducta), II (falta de elementos del tipo), III (cuando la falta de consentimiento sea una.

2.- las que son propiamente causas de justificación o de licitud, que son las que tienen como efecto la exclusión del antiuridicidad de la conducta.

como lo son las establecidas en las fracciones III (para ciertos casos en que el consentimiento del titular del bien jurídico no funge como causa de atipicidad según el inciso anterior), IV (legítima defensa), V, (estado de necesidad justificante) y VI (cumplimiento de un deber jurídico o ejercicio de un derecho); y, finalmente,

3.- Las que tienen que ver con la culpabilidad, es decir las llamadas causas de inculpabilidad, como son las señaladas en las fracciones V (estado de necesidad inculpante que procede cuando los bienes jurídicos que se encuentran en colisión son de igual valor), VII (inimputabilidad), VIII inciso b) (error de prohibición) y IX (inexigibilidad de otra conducta), todas del citado artículo 15.

Por lo que hace a las causas de justificación o de licitud, habrá que ver en el caso concreto si es factible que opere alguna de ellas atendiendo a la naturaleza del hecho típico y de la propia causa de justificación. Es decir, hay casos en que por la

naturaleza del delito no es dable que opere una determinada causa de justificación, o bien que, siendo factible, no se den los requisitos que para dicha causa establece la ley.

Con relación a los delitos electorales, puede afirmarse que en un principio resulta inadmisibile la operancia de alguna causa de justificación, excepto los casos en los que expresamente se señala que la conducta se realice sin causa justificada, como se observa en lo previsto por los artículos 405 fracciones II y VIII, 406 fracción IV y 408 del Código Penal, en los que podría plantearse, sobre todo, el estado de necesidad justificante. En algunas hipótesis del artículo 403 podrá también plantearse la operancia, por ejemplo del consentimiento, como sería en los casos de las fracciones I (votar sin cumplir con los requisitos de ley), II (votar más de una vez) y X (introducir ilícitamente en las urnas dos o más boletas electorales), que se relacionan con lo previsto en la fracción X, del artículo 405 del Código Penal. El

ministerio público observará en cada caso concreto si se dan o no los requisitos de esta causa de exclusión.

Si del análisis el Ministerio Público determina que no se acreditó en favor del inculpado alguna causa de justificación, se afirmara que la conducta típica es también antiurídica, es decir, contraria a derecho. Y sólo después de ello se pasará al análisis de la probable culpabilidad del sujeto.

4.2.1. PROBABLE RESPONSABILIDAD: CONCEPTO Y ESTRUCTURA DE LA CULPABILIDAD.

Como la ley penal o procesal penal no señala que debe entenderse por culpabilidad y cuáles son sus elementos, a diferencia de lo que sucede con los elementos del tipo, resulta necesario determinar qué concepto y estructura habrá que manejar y para ello, es ineludible vincularlos con las elaboraciones teóricas.

Desde el punto de vista teórico, en la doctrina penal se han elaborado diversos conceptos en torno a la culpabilidad, que conviene señalarlos brevemente para

saber cuál es el que se ajusta a nuestra legislación penal. Destacan tres conceptos, que son:

1.- Concepto psicológico.- Que entiende a la Inculpabilidad como una mera relación psicológica entre el autor y su hecho, siendo sus dos únicos componentes el dolo y la culpa; el primero es la relación psicológica entre el autor y su hecho y en los delitos dolosos, y el segundo lo es en los delitos culposos. Es este uno de los primeros conceptos utilizados por la dogmática penal y que en la actualidad se encuentra ampliamente superado.

2.- Concepto normativo mixto (del sistema causalista).- Que considera a la culpabilidad ya no como una relación psicológica entre el autor y su hecho; sino como un juicio de reproche que se le hace al autor de una conducta antijurídica; requiriéndose para ese juicio de reproche la imputabilidad del sujeto, el dolo o la culpa, la exigibilidad de otra conducta. Es el concepto que predomina entre los seguidores del sistema causalista.

3.- Concepto eminentemente normativo (del sistema finalista). - Que como el anterior también considera a la culpabilidad como un juicio de reproche que se hace al autor de una conducta antijurídica, en virtud de haber actuado en contra de las exigencias de la norma, pudiéndolo hacer de manera diferente; pero, para formular el juicio de reproche son necesarios los siguientes requisitos: a) que el sujeto (autor de la conducta antijurídica o el partícipe) sea imputable, es decir que tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de la conducta y, además, la capacidad de conducirse de acuerdo con esa comprensión; b) la conciencia de la antijuridicidad, esto es, que el sujeto tenga conocimiento, o al menos la posibilidad de conocer, de que su conducta es contraria al derecho, y c) la exigibilidad de otra conducta distinta a la que realizó.

De estos tres conceptos, puede observarse que los dos primeros, tienen la característica común de incluir en su estructura al dolo y a la culpa; lo que obedece

fundamentalmente a que ambos parten del concepto causal de acción, como base de la estructura del delito, y le dan al tipo penal un contenido eminentemente objetivo, admitiendo sólo de manera excepcional ciertos elementos subjetivos en el tipo diferentes al dolo. Cosa distinta se observa en la concepción finalista, para la cual, son elementos subjetivos del tipo penal, adquiriendo la culpabilidad una estructura diferente.

Ahora bien, de lo dispuesto por los artículos 80. y 90., del Código Penal, no se deriva el lugar en que corresponde analizar el dolo y la culpa: lo que permite aplicar cualquier criterio teórico. Sin embargo, del contenido del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales se desprende que entre los elementos de tipo se encuentran el dolo y la culpa por lo que con ellos se ajusta la concepción finalista la distinción entre un delito doloso y uno culposo se queda y debe hacer desde el nivel del tipo penal.

Como consecuencia de lo anterior, los conceptos psicológico y normativo (causalista) de culpabilidad no

podrán ser aplicables para el análisis de este requisito procesal a que se refiere el párrafo tercero del artículo 158 del Código Federal de Procedimientos Penales, sino el tercero de los conceptos señalados. Conforme a él, por tanto, para afirmar la probable culpabilidad del sujeto, habrá que constatar sus tres componentes: imputabilidad, conciencia de la antijuridicidad y exigibilidad de otra conducta.

4.2.2 ACREDITACION DE LA PROBABLE CULPABILIDAD.

Con base en lo anterior, el Ministerio Público deberá cuestionarse y contestar si existen datos suficientes que acrediten que el sujeto "probablemente" es culpable de la conducta antijurídica que se le atribuye.

Toda vez que ninguno de estos componentes está previsto de manera positiva en la ley, sino en su aspecto negativo en el artículo 15 del Código Penal Federal, el Ministerio Público y en su oportunidad el Juez deberá seguir un proceso inverso, consistente en

determinar si en el caso concreto opera o no alguna causa que tiene como efecto la exclusión de dicho elemento. lo que implica, inusualmente, un conocimiento claro respecto de la naturaleza que corresponde a las causas de exclusión y de cuales tienen que ver con la culpabilidad del sujeto, como ya se señaló con anterioridad. Por lo tanto:

Para determinar si el sujeto era imputable al momento de cometer el hecho típico, habrá que constatar que tuvo: a) la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél, y b) la capacidad de conducirse de acuerdo con esa comprensión, como se desprende a contrario-sensu de la fracción VII del citado artículo 15. Habrá que ver si no existen constancias que acrediten que el sujeto al momento del hecho padecía algún trastorno mental transitorio o permanente, o desarrollo intelectual retardado, que haya afectado su capacidad de comprensión o de motivación. Si alguna de esas circunstancias se acredita plenamente no podrá afirmarse la culpabilidad del sujeto aún de manera

probable; en caso contrario, se diría que es imputable y podrá continuarse el análisis. La inimputabilidad es una circunstancia que es dable en cualquier delito electoral, independientemente de si el tipo penal requiere o no de alguna calidad específica en el sujeto activo.

En este punto habrá que tomar en consideración, también, si la capacidad del autor de comprender el carácter ilícito del hecho o de determinarse de acuerdo con esa comprensión sólo se encuentra disminuida, que es una situación prevista por el artículo 69 bis, del Código Penal Federal, en cuyo caso no se excluye la culpabilidad.

Una vez afirmada la imputabilidad del sujeto, corresponde ahora analizar si esa capacidad de comprensión se actualizó, es decir, si al momento de realizar la conducta antiurídica el sujeto tuvo conocimiento o al menos la posibilidad de conocer de que lo que hacía era contrario a derecho. Para ello, como para otra de las cuestiones aquí planteadas, el

Ministerio Público cuenta con el acervo probatorio que obra en el expediente. Y en este punto habrá que plantearse si el sujeto no se encontraba en la situación prevista por la fracción VIII inciso b) del artículo 15 del Código Penal que es el error de prohibición.

El error de prohibición es aquél que a diferencia del error de tipo recae sobre la conciencia de la antijuridicidad del sujeto activo, y tiene como efecto la exclusión o la atenuación de la culpabilidad, dependiendo de si el error es invencible o vencible.

Esta es una circunstancia poco probable que pueda plantearse en los delitos electorales, sobre todo en aquellos casos en que se requiere una calidad específica en el sujeto activo "ministro de culto religioso" (artículo 404), "funcionario electoral" (artículo 407), en los que es poco factible que se alogue y se pruebe desconocimiento de la existencia de la ley o del alcance de la misma, o que el sujeto creía que su conducta estaba justificada. Y en el supuesto de

que esto último llegara a plantearse y probarse, solo podría tratarse de un "error vencible" o "evitable".

En los delitos electorales en que no se requiere una calidad específica en el sujeto activo, como lo es el del artículo 403, podrá darse alguna situación de error de prohibición, sobre todo en aquellas personas en quienes concurren escasa instrucción o atraso cultural, o aislamiento social, las que podrían actuar en la creencia de que, por ejemplo, revelar el secreto del voto no está prohibido, o creer que puedan votar sin necesidad de cumplir con requisitos legales. Si esta circunstancia se prueba, se afectará la culpabilidad del sujeto, en la medida del error.

Finalmente, y una vez afirmados los primeros requisitos se determinará si, dadas las circunstancias en que el sujeto activo es racionalmente exigible a éste una conducta diversa a la que realizó y, consecuentemente, si pudo determinarse a actuar conforme a derecho. Para constatar este requisito, que igualmente se necesita que sea de modo probable, el

Ministerio Público y en su caso el Juez debe también considerar ciertos contenidos del artículo 15 del Código Penal Federal, como los previstos en las fracciones VII (estado de necesidad) cuando los bienes jurídicos en colisión son de igual valor y IX (inexigibilidad de otra conducta).

Dada la naturaleza del delito electoral y los requisitos del estado de necesidad "inculpante", resulta un poco difícil que pueda darse esta causa de exclusión. Por lo que hace a la "no exigibilidad de la conducta", entran en esta, por ejemplo, ciertos casos de miedo grave o temor fundado o de obediencia jerárquica, que si podrían plantearse con relación a determinados casos de delitos electorales.

Constatados los requisitos de la culpabilidad, en la forma en la ley lo exige, puede entonces afirmarse la probable responsabilidad, como el otro requisito para el ejercicio de la acción penal. Estos son los requisitos que también servirán de base para la orden de aprehensión y el auto de formal prisión o de

culación a proceso, que corresponde ya considerarlos al juzgador.

4.3 LA FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE LOS DELITOS ELECTORALES.

La Procuraduría General de la República cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos se integrará:

SUBPROCURADURIA GENERAL.

SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

SUBPROCURADURIA DE CONTROL DE PROCESOS.

SUBPROCURADURIA JURIDICA.

SUBPROCURADURIA ESPECIAL.

FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES.

OFICIALIA MAYOR.

CONTRALORIA INTERNA.

VISITADURIA GENERAL.

DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL.

DIRECCION GENERAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD.

DIRECCION GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES.

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS.

DIRECCION GENERAL JURIDICA.

DIRECCION GENERAL DE AMPARO.

SUBDIRECCION GENERAL DE ASUNTOS LEGALES INTERNACIONALES.

DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS.

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO.

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE BIENES ASEGURADOS.

DIRECCION GENERAL DE SISTEMAS DE INFORMACION Y ESTADISTICA.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS AEREOS.

DIRECCION GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

DIRECCION GENERAL DE SUPERVISION Y AUDITORIA.

DIRECCION GENERAL DE PROTECCION DE DERECHOS
HUMANOS.

DEFISACIONES.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL COMBATE A LAS DROGAS.

INSTITUTO DE CAPACITACION.

Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República contará con la Comisión Interna de Programación y Administración y con las unidades subalternas que fueren necesarias. La creación y atribuciones de estas unidades se señalarán en los acuerdos respectivos que emita el Procurador y se incorporarán en el Manual de Organización de la Procuraduría General de la República.

La Fiscalía Especial para Delitos Electorales, respecto de los delitos electorales o en materia de registro nacional de ciudadanos previsto en el título vigésimo cuarto del libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para

toda la República en materia de fuero federal, tendrá las siguientes atribuciones:

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

II.- Ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos de tipo penal y de la probable responsabilidad del indiciado, como base para el ejercicio de la acción penal:

III.- Ejercitar la acción penal correspondiente;

IV.- Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal, en este último caso deberá notificarse al ofendido en términos de ley y resolver sobre los conceptos de inconformidad que aquél formule:

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

VI.- Solicitar, o en su caso, promover ante la autoridad jurisdiccional, las medidas precautorias previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, que sean indispensables para los fines de la averiguación previa o para el debido desarrollo del proceso:

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

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

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

X.- Interponer los recursos pertinentes:

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

XII.- Las demás que señalen las leyes.

Al frente de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal Especial, que será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral y sólo podrá ser removido a petición de ese mismo consejo, actuará con plena autonomía técnica y tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Atender el despacho de los asuntos competencia de la fiscalía;

II.- Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren.

asegurando que se observen los ordenamientos legales y disposiciones aplicables;

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

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

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

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

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

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

IX.- Las demás que son consecuencia natural de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía.

Durante las ausencias del Fiscal Federal para la Atención de Delitos Electorales, de los Directores Generales, Directores de Area y Jefes de Departamentos, éstos serán suplidos por los servidores públicos de la jerarquía inmediata inferior que designe el Fiscal Especial y los correspondientes Directores Generales.

Las denuncias relativas a delitos electorales o en materia de Registro Nacional de Ciudadanos que a la fecha hayan sido presentadas en cualquier oficina o Agencia del Ministerio Público y las averiguaciones previas que se estén tramitando en cualquier parte de la República se remitirán a la Fiscalía Especial, en un término no mayor de setenta y dos horas, a partir de la entrada en vigor del acuerdo en comento. Lo propio se hará con las denuncias que se presenten a partir de esa fecha.

La Oficialía Mayor de la Procuraduría General de la República dispondrá lo conducente para que de inmediato se dote a la Fiscalía Especial, de todos los recursos humanos, materiales y financieros indispensables para el desempeño de sus funciones.

4.1 MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES
1/07/94.

A fin de que todos los servidores públicos de la Fiscalía Especial para la Atención de delitos Electorales (FFPADE), apliquen adecuadamente las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento (reformado en sus artículos 10. y 43, adicionándose los artículos 60. y 60. bis, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cuatro) y de otros ordenamientos conexos, en cuanto se relacione con averiguaciones, procedimientos y juicios de amparo y cualesquiera procedimientos referidos a los delitos previstos en el título vigésimo cuarto, capítulo (único del indicado ordenamiento punitivo, es necesario establecer, con apoyo en los artículos 10., 60., 60. bis, fracciones I, II I y V, del Reglamento citado, los

criterios y lineamientos señalados a continuación para observarse en los procedimientos que se mencionan.

I.- Divulgación del decreto de reformas al Reglamento a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

II.- UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE INTEGRAN LA FISCALIA.

Para el debido cumplimiento de sus funciones FEPADE se ha dividido en tres zonas, que comprenden los siguientes Estados de la República:

ZONA NORTE: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Durango y Zacatecas.

ZONA CENTRO: Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Jalisco, Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Nayarit y Distrito Federal.

ZONA SUR: Chiapas, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Morelos.

Se tendrá en cuenta cuando se hable de coordinación general, coordinadores de zona, direcciones generales y otras unidades administrativas a las comprendidas en la estructura orgánica de la Fiscalía, salvo aclaración hecha en otro sentido.

III.- AREA DE RECEPCION DE DOCUMENTOS.

Los expedientes de averiguación previa y las denuncias que se reciban en la Fiscalía remitidos por alguna oficina o agencia del Ministerio Público de cualquier parte del país, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2o. transitorio del decreto mencionado en el punto anterior, así como las denuncias que en lo sucesivo lleguen por esos conductos o directamente a la FEPADE serán recibidas y registradas en la unidad de recepción de documentos, cumpliendo las siguientes indicaciones:

En todo documento que se reciba, previo examen para verificar de lo indicado en el siguiente párrafo, se asentará el sello de recibido, anotándose el número consecutivo de entrada y la hora, con indicación de dígitos correspondientes al año.

Cuando se trate de pliegos de denuncia u otros escritos, se pondrá en la primera página el sello de recepción, anotando su número de fojas si son originales o copias y en su caso si vienen firmadas, si se encuentran mutilados, ilegibles por cualquier circunstancia sino se acompañan los anexos mencionados en los escritos, u otras particularidades que podrán tener relevancia lo que previamente al sellado se hará saber al presentante para su corrección, si éste acepta hacerla.

Cuando se trate de expedientes de averiguación previa o de otra especie, en el documento con que se emitan se asentará el sello de recepción, anotándose la naturaleza del expediente, el número de cuadernos que la integren, el estado visible en el que se encuentren.

la cantidad de fojas contenidas en cada cuaderno si las fojas vienen rubricadas y selladas en su unión, y cualquier otra particularidad que se juzgue importante.

Si con los documentos o expedientes se adjuntaran objetos de cualquier índole, se recibirán detallándose su naturaleza, números y otras características al pie del sello de recepción, pero de ser los objetos peligrosos o perecederos, antes de recibirlos se dará aviso a la Dirección General que corresponda según la materia sobre la que versen aquéllos, para dar las instrucciones procedentes.

A quien presente los documentos con que se remitan expedientes u otros objetos, se exhibe una copia para estampar el sello de recibo, así se hará con las mismas anotaciones a que se hizo referencia. Por ningún motivo se sellará con ese fin más de una copia.

La unidad de recepción de documentos llevará un libro de entradas, cuya apertura y cierre serán autorizados por el coordinador general, con mención de las fojas foliadas que contenga, de las cuales ninguna

deberá ser desprendida, aunque por alguna circunstancia justificada y con certificación del mencionado coordinador general, una o más lleguen a ser canceladas.

En el libro de entradas se asentarán, bajo el correspondiente número consecutivo, los mismos datos que hayan quedado consignados al pie del sello de recepción de los pliegos o expedientes recibidos.

El titular de la unidad de recepción de documentos formará diariamente, en original y ocho copias un listado de entradas con las indicaciones mínimas necesarias para su debida comprensión, archivará el original respectivo y remitirá sendas copias al coordinador general, a los coordinadores de zona y a los directores generales de averiguaciones previas, de control de procesos, jurídico y de amparo.

El titular de la unidad de recepción de documentos con prontitud hará llegar los documentos, expedientes y, en su caso, objetos recibidos, a la oficina destinataria, recabando la constancia correspondiente.

con fecha, hora, nombre, forma y especificación suficiente de lo convalidado para su debido resguardo.

Tratándose de notificaciones derivadas de juicio de amparo, o de requerimientos urgentes de cualquier autoridad, el titular de la unidad de recepción de documentos cuidará de hacerlas llevar inmediatamente al área que corresponda, para que proceda a su atención oportuna.

Si los documentos, expedientes y en su caso, objetos entregados por el titular de la unidad de recepción de documentos a alguna de las oficinas de la Fiscalía, requieren acuse de recibo, despacho, actuación o seguimiento, se cumplirá esto dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega.

IV.- AREA DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

Con relación a las denuncias que de manera escrita o verbal se presenten directamente en la Fiscalía, la Dirección General de Averiguaciones Previas procederá a registrarlas en un libro de gobierno, asignándoles el número de averiguación previa correspondiente y las

turnará al agente del Ministerio Público Federal para su trámite. Las denuncias presentadas por escrito deberán ser ratificadas por el denunciante.

Tratándose de denuncias o expedientes de averiguación previa que para su prosecución se reciban en la Dirección General de Averiguaciones Previas de la FEPADF, provenientes de otras oficinas se registrarán en el libro de gobierno, dándoles número consecutivo de averiguación previa para su debida identificación en el manejo a que posteriormente queden sujetas y se turnarán al Agente del Ministerio Público Federal que deba tramitarlas.

Los Agentes del Ministerio Público Federal que tramiten averiguaciones previas se ajustarán a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal o de otras leyes punitivas, según el caso, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

y de su Reglamento, así como de cualquier otro ordenamiento aplicable.

De igual modo dichos agentes acordarán con el Director General de Averiguaciones Previas, quien consultará con el Coordinador de Zona cuando deban dictar determinación sobre:

a) La detención o la retención de un indiciado, o su libertad, ya sea provisional, con las reservas de ley o definitiva;

b) El ejercicio de la acción penal con solicitud de orden de aprehensión, de comparecencia, o de cita si el inculcado se hallare en libertad;

c) La reserva de la averiguación o la abstención del ejercicio de la acción penal;

d) Cuestiones de competencia; y,

e) Cualesquiera otras actuaciones importantes.

Quando el pedimento se refiera al aseguramiento precautorio de bienes o al levantamiento del que se haya decretado, así como para la fianza de cauciones u otras garantías para la libertad provisional del

inculcado durante la averiguación previa, el acuerdo será con el Director General de Averiguaciones Previas.

Para el ejercicio de la acción penal ante los tribunales el Ministerio Público debe tener acreditados los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos de lo previsto por el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales (para ellos se observará el instructivo que sobre delitos electorales expida la Fiscalía Especial).

El Ministerio Público Federal que tramite averiguaciones previas y considere integrados los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal, hará el acuerdo respectivo y remitirá el expediente a la Dirección de Consignaciones de la Dirección General de Control de Procesos, para determinar lo procedente y, en su caso, formular el pliego de consignación.

Los dictaminadores de la Dirección de Consignaciones, harán el estudio correspondiente y

examinarán si se encuentran reunidos los requisitos para el ejercicio de la acción penal. En caso afirmativo, elaborarán el pliego de consignación y remitirán el expediente al Juzgado de Distrito en turno. En el supuesto contrario devolverán el expediente a la Dirección General de Averiguaciones Previas indicando los motivos por los que no se ejercita la acción penal y, en su caso, las diligencias que deben practicarse para la debida integración de la averiguación previa.

Tratándose de averiguaciones previas con detenido si el Ministerio Público determina que la detención se realizó de conformidad a la Constitución Federal, si procede la consignación, ordenará la retención, observando que el indiciado sea puesto a disposición de la autoridad judicial dentro de los plazos constitucionales. En la hipótesis contraria decretará su libertad. Si la detención es ilegal, lo pondrá en inmediata libertad, sin perjuicio de integrar

debidamente la averiguación previa y ejercitar la acción penal correspondiente, en su caso.

· Cuando se determine el no ejercicio de la acción penal, la notificación al denunciante u ofendido prevista en el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, si fuere posible se hará en forma personal en la misma plaza donde se tramite la averiguación. De lo contrario se notificará por cédula que se fijará en el tablero de la Dirección General de Averiguaciones Previas y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez transcurrido el plazo de quince días hábiles sin que el denunciante u ofendido presente por escrito sus observaciones, se turnará el expediente a la Dirección General Jurídica para que en el plazo de cinco días hábiles, prorrogable por otro igual si fuere necesario, por la extensión o complejidad del asunto sobre el cual versa la averiguación, formulen dictamen los auxiliares y se eleve a la decisión definitiva del Fiscal Especial.

Si el denunciante u ofendido presentare observaciones al acuerdo de consulta de no ejercicio de la acción penal, el agente del Ministerio Público que conozca del asunto acordará respecto de ella con el Director General de Averiguaciones Previas, y si alguna o todas las observaciones fueran fundadas, se procederá en consecuencia. Si las observaciones fueren infundadas, se notificará el acuerdo respectivo a quien las hubiere formulado y se proseguirá como se indica en el párrafo anterior hasta llegar a la decisión definitiva del Fiscal Especial.

V.- AREA DE CONTROL DE PROCESOS.

Los escritos o expedientes relacionados con procesos en trámite, recibidos en la Dirección General de Control de Procesos, se registrarán en un libro de control, dándoles número consecutivo, anotando el número de proceso y, en su caso, el del toca que ya tengan asignado en el tribunal respectivo y se turnarán con prontitud al Agente del Ministerio Público que deba atenderlos.

Tales agentes darán el debido seguimiento a las causas auxiliares y a los procesos, con todos los incidentes que puedan surgir de ellos, aportando pruebas, formulando los pedimentos y alegatos procedentes e interponiendo los recursos a que pueda haber lugar, en los términos establecidos por el Código Federal de Procedimientos Penales y otras leyes.

El Agente del Ministerio Público Federal que intervenga en el proceso acordará con el Director General de Control de Procesos:

a) Para formular conclusiones, sean acusatorias o inacusatorias, total o parcialmente;

b) Para formular conclusiones reclasificando el delito;

c) Para formular pedimentos de sobrescimito u otros que puedan dar lugar a la libertad del inculpado, o a la suspensión o cesación del proceso, y

d) Para conformarse con un auto de libertad o alguna sentencia, o bien para interponer algún recurso.

En el caso de conclusiones total o parcialmente inacusatorias o que reclasifiquen el delito, así como en los de no presentación de conclusiones al recibir el Director General de Control de Procesos el expediente relativo lo turnará con dictamen al Fiscal Especial, para que éste en el primero y segundo casos, confirme las conclusiones presentadas o las revoque formulando acusatorias, y en el tercer caso, formule las procedentes.

VI.- AREA DE ASUNTOS JURIDICOS.

Los escritos y expedientes relacionados con asuntos jurídicos contenciosos o de otra índole, recibidos en la Dirección General Jurídica, se registrarán en un libro de control, dándoles número consecutivo y en su caso, anotando el número de expediente o de juicio que tuvieren asignado en la oficina o tribunal que esté conociendo del asunto, y se turnarán al Agente del Ministerio Público Federal que deba atenderlos o proyectar alguna resolución, respuesta o comunicación.

Las resoluciones, las respuestas o las comunicaciones, si estas dos últimas no se reducen a mera cuestión de trámite serán suscritas por el Director General Jurídico.

VII.- AREA DE JUICIOS DE AMPARO Y OTROS PROCEDIMIENTOS.

Los escritos o expedientes relacionados con juicios de amparo u otros procedimientos que no sean de averiguación previa o procesos recibidos en la Dirección General de Amparo se registrarán en un libro de control, dándoles número consecutivo y anotando el número de juicio de amparo y, en su caso, el de toca de revisión, o del procedimiento de que se trate, asignado por el tribunal respectivo, y se turnará al Agente del Ministerio Público Federal que deba atenderlos o proyectar algún pedimento, resolución, respuesta o comunicación.

Los Directores de Área metropolitana y foránea se encargarán de que los informes previos y justificados se rindan dentro de los plazos legales, cuando estén

señalar como autoridades responsables al Fiscal Especial y al Comandante General. Los Coordinadores de Zona y los Directores Generales.

Los Directores de Área Metropolitana y Foráneas deberán instruir a los Agentes del Ministerio Público Federal para informar inmediatamente por teléfono o por fax de la interposición de demandas de amparo que les notifiquen, relacionadas con delitos electorales; lo mismo harán con los pedimentos que formulen y con las resoluciones dictadas en dichos juicios.

Si en los juicios de amparo se pronuncia una resolución contraria a lo sostenido en los pedimentos formulados por los Agentes del Ministerio Público Federal, o se da alguna otra situación que lo amerite, se interpondrá el recurso procedente expresando los agravios que se causen, previo acuerdo del Director General quien dará cuenta al Director de Zona respectivo.

Los pedimentos, así como las resoluciones, las respuestas o las comunicaciones si estas dos últimas no

se reducen a mera cuestión de trámite, serán suscritas por el Director General de Amparo.

Los Directores de Área coordinarán diariamente con sus respectivos Directores Generales, y éstos con el Coordinador de Zona correspondiente, quienes a su vez acordarán con el Coordinador General; lo anterior sin perjuicio de que el Fiscal Especial o el Coordinador General llame a acuerdo o requiera informes a alguno de ellos e inclusive a Agentes del Ministerio Público Federal adscrito a la FEPADE.

Durante las ausencias del Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, en despacho y la resolución de los asuntos estarán a cargo del Coordinador General y, a falta de ambos, de un Coordinador de Zona, en el siguiente orden: Centro, Sur y Norte.

Los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las diversas unidades de la FEPADE, así como los Subdirectores de Área, Directores de Área, Directores Generales y Coordinadores de Zona,

presentaran a su superior inmediato, tres días hábiles antes de cada fin de mes, un informe completo de sus actividades, con fines de control, vigilancia y evaluación de las funciones que desempeñen; éstos podrán requerir verbalmente o por escrito las declaraciones necesarias y, de haberlas, se ampliará el informe respectivo.

El Coordinador General proporcionará al Fiscal Especial todos los datos necesarios para que rinda su informe mensual al Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la cantidad, naturaleza, estado y avance de las denuncias, averiguaciones, consignaciones y procesos; así como para la información que proporcione al Procurador General de la República.

Todos los servidores públicos de la FEPADE tienen obligación de atender con prontitud, respecto, consideración y absoluta imparcialidad a quienes acudan ante ellos como denunciantes, inculpados, abogados o defensores o representantes, testigos, peritos, o cualquier otra calidad dentro de los procedimientos que

se tramiten por la Fiscalía o en los que esta intervenga, y de desahogar las consultas que aquellos les hagan en cuanto no trasciendan a significar parcialidad en perjuicio de otros interesados.

Cuando los inculpados u otras personas interesadas en los procedimientos no hablen o no entiendan o hablen suficientemente el idioma castellano, se dará inmediata intervención a un traductor que domine el idioma o dialecto en que se expresen, y sus declaraciones se asentarán también en su lengua, si así lo solicitaren; además, la diligencia será grabada por algún medio electrónico. Esto último se hará en cualquier otra diligencia, cuando así lo disponga el Fiscal Especial.

Los servidores públicos de la FEPADE deberán abstenerse de hacer manifestaciones en público, a favor o en contra de algún partido político o sus candidatos.

4.5 CIRCULAR FEPADE 01/94.

Para cumplir con lo dispuesto en los artículos 4º y 4º bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a fin de

instruir a los Agentes del Ministerio Público Federal en toda la República acerca de la forma de proceder con relación a las denuncias recibidas y a las averiguaciones previas en trámite, sólo respecto de los delitos previstos en el Título Vigésimo cuarto, Capítulo Unico, del Libro Segundo de Código Penal Federal, así como a otros datos vinculados con las mismas deberán atender las siguientes indicaciones:

Con las salvedades que adelante se precisan, deberán remitir a esta Fiscalía, en un plazo de setenta y dos horas, contadas a partir del recibo de la Circular, todas las denuncias que a la fecha hayan recibido y las averiguaciones en trámite, observando lo siguiente:

a).- En lo que hace a las denuncias, si por razón de la inmediatez de personas o por alguna otra circunstancia es necesaria la práctica de diligencias en el lugar de los hechos, el Ministerio Público Federal deberán llevarlas a cabo, después de lo cual enviará la averiguación a la Fiscalía dentro de las

sesenta y dos horas posteriores. Lo propio se hará con relación a las averiguaciones ya iniciadas.

h).- Las denuncias presentadas por escrito deben ser ratificadas por el denunciante, antes de su envío a la Fiscalía. Cuando la ratificación no sea posible por alguna razón, deberán remitirse constancia explicativa de ello.

c).- Tratándose de averiguaciones con detenido iniciadas en algún Estado de la República, no remitirán el expediente a la Fiscalía, sino que resolverán conforme a derecho, tanto sobre la legalidad de la detención, para efectos de decretar la retención, como sobre la procedencia del ejercicio de la acción penal. En tal caso el Ministerio Público Federal informará a la Fiscalía sobre todo lo actuado y resuelto, señalando el Juzgado ante el cual se consignó, el número de la causa y el estado que guarde.

De ordenarse la libertad del indiciado, se procederá en términos precisados en los incisos anteriores.

d).- Cuando se haya realizado alguna consignación sin detenido y solicitado a la autoridad judicial la orden de aprehensión y esta se haya obsequiado, el Agente del Ministerio Público Federal adscrito deberá informar de ello telefónicamente y de inmediato a la Fiscalía para las instrucciones del caso.

e).- Los expedientes de averiguación previa que se remitan serán acompañados de su duplicado fielmente formado, ambos debidamente foliados y sellados en la unión de sus foias y firmadas todas sus actuaciones por el Ministerio Público Federal y los testigos de asistencia; además, si contienen copias y otras constancias certificadas por el Ministerio Público Federal, deberán estar también debidamente firmadas por el personal actuante.

f).- De enviarse documentos que aún no hayan sido agregados a la averiguación u objetos relacionados con ella, se protegerán debidamente y, de estar asegurados, se informará sobre este particular, dando el aviso

necesario a la Dirección General de Control de Bienes Asegurados de la Procuraduría General de la República.

Si alguna averiguación previa ha sido consignada, deberán enviar el duplicado de la misma fielmente formado, dejando triplicado si fuere legalmente procedente, e informarán a esta Fiscalía, precisando el Juzgado al que se consignó, el número de la causa, el estado que guarde, en su caso el Tribunal de apelación, el número de toca, el estado que éste guarde, y el sentido de la sentencia de primera y de la segunda instancia, si la hubo, enviando dos copias certificadas de toda la causa, cuidando que no falte ninguna constancia.

Asimismo, comunicarán los datos relativos a cualquier juicio de amparo u otros procedimientos conexos.

De las denuncias o indagatorias que remitan, elaborarán un listado del cual enviarán copia al Procurador General de la República, a los Subprocuradores General, de Averiguaciones Previas, de

Control de Procesos y Jurídico, así como a las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos, de Amparo y Jurídica. De dicho listado conservarán un ejemplar que acompañarán al informe que rindan al Delegado respectivo y otro tanto para su propio archivo como debido resguardo.

Deberán actuar en auxilio de la Fiscalía, en los términos que indique, para la debida integración de las averiguaciones o el desarrollo de los procesos.

Una vez integrada la averiguación proveniente de un Estado de la República, la Fiscalía la remitirá, si así lo determina, al lugar de procedencia, para que el Ministerio Público ejercite la acción penal.

La Fiscalía designará a un Agente del Ministerio Público Federal en cada Delegación Estatal de la Procuraduría General de la República, quien coordinará todo lo relativo al trámite de las denuncias, averiguaciones, procesos en el Estado. Mientras tanto, esa función la realizarán los Delegados, subdelegados o

agentes del Ministerio Público Federal en cada uno de los Estados.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales es competente para conocer de los delitos previstos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, que se cometan durante el proceso electoral para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores de la República y Diputados Federales. Asimismo, son competentes para conocer de ellos los Tribunales Federales.

Si en la comisión de un delito electoral de los señalados en líneas anteriores, concurre otro de la misma naturaleza del fuero común, será competente la Fiscalía para conocer de él y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos.

El Ministerio Público de la Fiscalía:

Recibirá las denuncias que le presenten en forma oral o escrita sobre hechos que puedan constituir algún delito electoral.

Practicará y ordenará la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate y a la demostración de la probable responsabilidad del inculcado, como base para el ejercicio de la acción penal.

Ejercitará la acción penal correspondiente.

Solicitará ante el órgano jurisdiccional las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, según proceda.

Dictará o, en su caso, promoverá ante la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias que sean indispensables para los fines de la averiguación previa o para el debido desarrollo del proceso.

Concederá la libertad provisional de los indiciados, cuando proceda.

Ofrecerá o aportará ante la autoridad jurisdiccional las pruebas conducentes para el debido esclarecimiento de los hechos motivo del ejercicio de la acción penal y las demás que señalen las leyes y el

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Para efectos investigatorios en relación con delitos electorales, solo cabe la detención de una persona si se trata de delito flagrante, en cuyo caso se observará lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional y los relativos del Código Federal de Procedimientos Penales, en el entendido de que la violación de tales disposiciones hace penalmente responsable al Agente del Ministerio Público o funcionario que decreta indebidamente la detención.

Si el inculpado es detenido infraganti, o se presenta voluntariamente ante el Ministerio Público Federal de la Fiscalía, se le hará saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son, entre otros, el de defensa, el de no declarar si así lo desea y el de presentar y que se le reciban las pruebas que ofrezca.

En la comprobación de los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate y de la probable

responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público se ajustará a lo previsto en el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, y tomará en consideración para ello los contenidos de los artículos 7º, 8º, 9º, 12, 13, 15 y 17 del Código Penal Federal. Para la acreditación de los elementos anteriores el Ministerio Público podrá hacer uso de cualquier medio probatorio que señale la ley.

En cuanto aparezca de la averiguación previa que se han acreditado los elementos del tipo penal del delito electoral y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, el Ministerio Público ejercitará la acción penal ante los Tribunales.

Cuando el Ministerio Público determine ejercitar la acción penal, en el pliego de consignación hará expreso señalamiento de los datos reunidos durante la averiguación previa y relacionará cada uno de los elementos del tipo penal y de la probable

responsabilidad con los medios de prueba que sirven para acreditarlos.

Asimismo, hará expreso señalamiento de los datos reunidos, que a su juicio, puedan ser considerados para los efectos de la libertad provisional del inculcado, que podrá ser decretado por el Ministerio Público Federal o por la autoridad judicial según el caso.

Durante la averiguación previa el Ministerio Público proporcionará a la víctima u ofendido de algún delito electoral la asesoría jurídica que requiera, le informará el desarrollo de la averiguación y le permitirá coadyuvar con él y estar presente en todos los actos procesales en los que el inculcado tenga este derecho, recibiéndole todos los datos o elementos de prueba con que cuenten.

4.5 EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL.

El artículo 173 del Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 173 define al proceso federal electoral en los siguientes términos:

"El Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión". (27)

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de noviembre del año previo a la elección y concluye con la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El proceso electoral ordinario, comprende las etapas siguientes:

- a).- Preparación de la elección;
- b).- Jornada electoral;
- c).- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y.

27.- Poder Legislativo Federal. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Secretaría de Gobernación, México, 1994, páo. 153.

d).- Calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentemos un poco acerca de cada una de las etapas que abarca el proceso electoral ordinario.

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de noviembre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

La etapa de la jornada electoral se inicia a las ocho horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de la casilla.

La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales, y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.

La etapa de calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se inicia al originarse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta declara la validez de la elección.

Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentales de los órganos electorales, el Director General o el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

4.7. EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

El COFIPE establece en su artículo primero que las disposiciones contenidas en el mismo, son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamenta las normas constitucionales relativas
a:

a).- Los derechos y obligaciones politico-
electorales de los ciudadanos;

b).- La organización, función y prerrogativas de
los partidos políticos;

c).- La función estatal de organizar las
elecciones de los integrantes de los Poderes
Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como de la
Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y.

d).- El sistema de medios de impugnación para
garantizar la legalidad de los actos y resoluciones
electorales.

En consecuencia, para el desempeño de sus
funciones las autoridades electorales establecidas por
la Constitución y el COFIFE contarán con el apoyo y
colaboración de las autoridades federales, estatales y
municipales.

Es preciso señalar que la aplicación de las normas
del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Federal Electoral y a la Cámara de Diputados originada en Colegio Electoral para la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en sus respectivos ámbitos de competencia. Por ende, la interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

4.6 LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES.

Hablemos ahora sobre la importancia que reviste la participación de los ciudadanos mexicanos en el proceso federal electoral.

El artículo 39 Constitucional establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por su parte el artículo 41 del mismo Cuerpo de Leyes señala en su primer párrafo: que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

El artículo 4º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular; establece asimismo, que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; finalmente dispone que quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

1.- Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

v.

2.- Contar con la credencial para votar correspondiente.

Queda claro y bien establecido que somos los ciudadanos mexicanos los que podemos elegir libremente la forma de gobierno y a quienes queremos que detenten el mismo; al estar consagrado en nuestra Carta Magna.

Sin embargo, en la realidad esto no es verdad, ya que se da una situación completamente distinta, nuestro derecho de voto se ve frecuentemente violado, no respetado, ya que es por demás palpable la inconformidad del pueblo mexicano con la forma de gobernar de los últimos años, si fuésemos un país realmente democrático yo considero que muchos de los problemas que en la actualidad enfrentamos no tendrían razón de ser, que hay de malo en poder expresar lo que sentimos, lo que queremos que sea, es indudable la corrupción y la irresponsabilidad de las personas que detentan el poder es visible y no dejan progresar al país; se habla mucho de que es importante nuestra participación en la vida y asuntos políticos del país y

por ley la misma esta otorgada, protegida, regulada y sin embargo, que sucede, es una falacia, ya que esto no se cumple, el gobierno es tan astuto y se vale de tantas araucias para salirse con la suya y lograr su santa voluntad y lo que los ciudadanos mexicanos pensemos es sumamente secundario.

Por que si nosotros tenemos por ley la facultad de elegir nuestra forma de gobierno porque no se respeta esa decisión: es aquí donde yo considero que el Ministerio Público como representante social y de buena fe juega un papel trascendente para la debida impartición de la iusticia en México, ya que a él incumbe la persecución de todos los delitos del orden federal, ya sabemos para efectos de este estudio los contenidos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal ya que entre otros el bien juridico tutelado por la ley penal en dichos ilícitos es la adecuada función electoral y el respeto al sufragio de los ciudadanos. El ministerio público debe esforzarse por que sus investigaciones se realicen al cien por ciento

cuidando todo detalle y evitar caer en lo de siempre el conformismo, la falta de interés por parte de las personas que están al frente de la Institución en el sentido de que son personas con poca experiencia, corruptas y a las que solo les interesa su propio beneficio y lo que suceda con el prójimo no les importa en lo más mínimo, rompiendo con ello el equilibrio de la sociedad y la esencia con la que fue creada la Institución del Ministerio Fiscal.

CONSIDERACIONES FINALES

El Ministerio Público es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo, presidido por el Procurador General de la República quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que todos los juicios se sigan con regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita e intervenir en todos los negocios que la Ley determine.

Funciones que tiene asignadas por mandato expreso de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales para fines de este estudio revistieron mayor trascendencia la función persecutoria y la averiguación previa, la cual es la primera etapa del procedimiento penal desarrollada por el Ministerio Público, durante la cual practica las diligencias legalmente necesarias e indispensables para comprobar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos

participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondientes ante los tribunales competentes.

En consecuencia, la función persecutoria, en manos del Ministerio Público se inicia con el periodo de averiguación previa.

Es la acción penal la función persecutoria desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos buscando y reuniendo los elementos necesarios y haciendo las gestiones pertinentes para que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. La función persecutoria, como su nombre lo indica, estriba en perseguir los delitos, o lo que es lo mismo, en buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculcados; pidiendo la aplicación de las penas correspondientes. De esta manera, en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: el contenido, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la

justicia: la finalidad, que se aplique a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley (sanciones).

Significa el hecho de buscar y reunir todos los datos necesarios para la correcta integración de los elementos del ilícito a efecto de que, una vez reunidos, pueda dicha Institución mediante un juicio lógico jurídico concluir que son bastantes los ahí reunidos para presumir que se encuentra acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona a quien se le imputa el delito, para que pueda pedir ante el órgano jurisdiccional la aplicación de la pena correspondiente, de donde se deduce que la función persecutoria se divide en un contenido y una finalidad, tal y como ya quedo precisado en líneas precedentes; reiterando que el primero consiste en realizar las actividades necesarias para que no se evada la acción de la iusticia y la segunda en que se aplique al sujeto activo de un delito la pena señalada en la ley o bien

que el jurador, al dictar la resolución que corresponde, lo haga conforme a derecho.

Respecto en el que el Ministerio Público Federal, tratará de acreditar los elementos de los delitos electorales, previstos y sancionados en el Título Vigésimocuarto del Libro Primero del Código Penal Federal, los cuales solamente pueden cometerse de manera dolosa, pueden admitir también la tentativa, las formas de autoría y participación son dobles en los delitos mencionados; en la comisión de un delito electoral puede darse el concurso con otros delitos; todos los delitos electorales tienen pena de prisión, salvo el previsto en el artículo 404 que se refiere a las conductas de ministros de cultos religiosos, a quienes solo se les impondrá multa y el previsto en el artículo 405 que únicamente señala como sanción la suspensión de derechos políticos. No hay pena alternativa; los delitos contenidos en el Título Vigésimocuarto solamente se persiguen de oficio.

Lo que nos interesa especificar que el alto jurisdicción tutelado que se protege en los delitos electorales es en un sentido amplio la adecuada función electoral, la cual ha de ser limpia, transparente y confiable, es decir, se ha de ajustar a los procedimientos, modos y tiempos señalados por la Ley.

De acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio; es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, sin que puedan contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. A su vez según lo dispuesto por los artículos 34, 35

fracciones I, II y III, IV y V, de la propia Constitución son ciudadanos de la República los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vivir; entre las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos se encuentran las de votar en las elecciones populares y la de poder ser votados para todos los cargos de elección popular y la de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país. De aquellas disposiciones deriva la necesidad de que, con ciertos intervalos que la ley señala, se realicen procesos electorales, tanto a nivel federal o estatal, precisamente para que por medio de ellos se exprese la voluntad del pueblo soberano y éste asigne su representación a quienes resulten electos para los cargos en los que se personifica el Poder Público, es decir, para que se designen por ese medio ha quienes han de ejercer ese poder como Mandatarios del Pueblo en general, de ahí que han de gobernar dentro de sus respectivas áreas de competencia, a

nombre y en beneficio de todos, no a nombre propio, ni siquiera a nombre de quienes votaron por ellos en el proceso de elección, para lo cual el Ministerio Público Federal acreditará los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate y la probable responsabilidad del inculpado, como base del ejercicio de la acción y para ello gozará de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estime conducentes según su criterio, siempre que dichos medios no sean contrarios a derecho. Se observará además una estrecha vinculación entre los contenidos del Derecho Penal Sustantivo y del Derecho Penal Procesal. En el análisis de los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate, el Ministerio Público Federal tendrá como marco de referencia la ley, tanto sustantiva como procesal.

Una vez afirmada la existencia de los elementos del tipo penal, como uno de los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal y ciertas determinaciones judiciales, el Ministerio Público

analizara si existen datos suficientes que demuestran la probable responsabilidad del inculpado. Al igual que con relacion a los elementos del tipo penal, corresponde también al Ministerio Publico, para efectos del ejercicio de la acción penal, demostrar la probable y en el proceso la plena responsabilidad del inculpado, autor o partícipe del injusto penal.

Ahora bien, conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales que se ocupa de las categorías procesales a que se refieren los artículos 16 y 19 Constitucionales, para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpado no es suficiente la acreditación de los elementos del tipo, sino que el ministerio publico y en su caso el juzgador deberá constatar si no existe acreditada en favor de aquél alguna causa de licitud; una vez lo anterior, determinará si obran datos suficientes para acreditar su probable responsabilidad.

El Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, es un órgano de la Procuraduría General de la República que cuenta con plena autonomía técnica para la persecución de los delitos previstos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal; fue creada mediante decreto del presidente de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994. Al frente de la Fiscalía hay un Fiscal Especial nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Las funciones del Fiscal Especial son las siguientes:

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

Ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación del tipo penal y de la probable responsabilidad del indiciado como base para el ejercicio de la acción penal:

Ejercitar la acción penal correspondiente; y otras relacionadas con las atribuciones del Ministerio Público en los procedimientos penales.

Lo que permite concluir que el Ministerio Público Federal tiene la obligación por mandato expreso de la Ley y como representante social y de buena fe, adoptar todos los medios a su alcance para lograr que la averiguación previa que inicie con motivo de una denuncia por la probable comisión de un delito electoral sea excelente, tiene la obligación de integrarla correctamente ajustándose a la Ley para que en el momento procesal oportuno en Juez tenga elementos suficientes para decretar el libramiento de una orden

de aprehensión y en su oportunidad seguir el proceso correspondiente para que el sujeto activo del delito sea castigado por su proceder y así cumplir con la función para la que fue creada.

En forma particular se hace referencia a la relación entre el Ministerio Público y el proceso Federal Electoral, ya que es de suma importancia la intervención y la atención que éste deba prestar tratándose de denuncias formuladas con motivo de la comisión de estos injustos ya que es en ese momento en que el Ministerio Público debe asumir una actitud agresiva para proteger los derechos de los ciudadanos los cuales han sido vulnerados.

CONCLUSIONES

A través de estos cuatro capítulos se ha expuesto de manera breve y general los aspectos más importantes que sobre el Ministerio Público se conocen.

Se realizó una exposición de sus antecedentes: de la etapa de averiguación previa y de la función persecutoria la que conlleva a que el Ministerio Público integre su averiguación una vez que han sido acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado en su comisión, valiéndose para tal efecto o siendo auxiliado por la policía judicial la que esta hace su mando inmediato de conformidad con lo establecido por el artículo 21 Constitucional; ésta última mediante la práctica de diversas diligencias, aporta a la averiguación previa elementos que en su momento permitirán consignarla ante el Juez competente.

Durante la presente investigación se advirtió la trascendencia de ciertos aspectos que sobre el tema en particular se han analizado y destacado en varias

ocasiones: sin embargo, es indispensable estudiar y reformar pues es evidente que nuestra legislación no se ajusta a las necesidades que en materia de impartición de justicia la sociedad mexicana en la actualidad reclama.

Al efectuar esta tesis se pretendió como el objetivo general: el análisis de la función persecutoria y la integración de la averiguación previa en la comisión de los delitos electorales dentro del proceso federal electoral, es decir, estudiar al Ministerio Público en el contexto electoral, esto es, determinar como va a integrar su averiguación tratándose de delitos electorales, permite establecer precisamente la trascendencia del tema, puesto que sobre el mismo se tiene mínima información y es hasta hace poco tiempo en el que adquiere relevancia particular. Las autoridades competentes se muestran preocupadas por obtener soluciones eficaces en este tipo de conflictos; sin embargo, es notable la falta de los elementos necesarios para llevar a cabo este

proceso, entre ellos, se pueden citar la falta de técnica de los agentes del Ministerio Público, lo cual resulta trascendental si se toma en consideración que se constituye en un representante de buena fe para la defensa de los intereses y derechos de los ciudadanos.

Lo anterior, permite identificar cierto tipo de anomalías, como por ejemplo la integración mal fundamentada de la propia averiguación, lo cual puede traducirse en una violación de las garantías individuales y después de la investigación realizada se llegó a las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Es importante que la Institución del Ministerio Público asuma de forma integral el papel que le corresponde en el entorno social, puesto que como se mencionó en párrafos anteriores, constituye la primera etapa del procedimiento penal, en conocer la comisión de un delito de acuerdo con la ley; y por lo tanto de ello depende en forma definitiva la procedencia de la consignación; así como la ahenlución o culpabilidad de la persona.

SEGUNDA.- Se considera indispensable una reforma al artículo 111 constitucional que precise con mucho mayor claridad las facultades otorgadas al Ministerio Público ya que los términos o los conceptos con los cuales está redactado el numeral antes citado, son confusos y ambiguos. El lenguaje jurídico debe ser claro, preciso y concreto y ese es un problema que también hay que tomar en cuenta y darle solución, lo que trae como consecuencia una equivocada interpretación de la ley, el no conocer bien el significado de las palabras da lugar a un sinnúmero de confusiones y errores, que en algunas ocasiones son de irremediable reparación.

Es sumamente indispensable que los funcionarios que sean designados agentes del Ministerio Público Federal tengan conciencia de la investidura que tienen y del papel tan relevante que tienen dentro de la sociedad para lograr la pronta y expedita administración de justicia.

TERCERA.- Es de fundamental importancia que la sociedad mexicana en su conjunto este respaldada por una institución que procure la impartición de justicia sin hacer distinciones de ningún tipo. Sin embargo, en la realidad esto no ocurre así; por el contrario se experimentan una serie de situaciones que van en detrimento de la sociedad. Por experiencia, se sabe que esta situación no es nueva, un ejemplo de lo anterior, lo constituye el maltrato que la propia autoridad proporciona a los denunciantes; asimismo, la falta de preparación por parte de la misma, lo que se traduce en una serie de situaciones equivocadas dentro del propio proceso. En todo ello, se debe destacar, sin tomar en consideración aspectos como los citados con anterioridad, el hecho de la conducta delictiva, a la cual se debe estudiar, investigar y, en su caso, castigar.

CUARTA.- Las averiguaciones previas cuya integración se encuentra en manos del Ministerio Público en la mayoría de los casos se integran mal: son

balzables los graves errores, lo cual considera la sustantivo en deber a los siguientes factores:

La falta de conocimiento de la ley por parte del Ministerio Público, el no tener noción de la función que tiene por mandato constitucional.

El total desconocimiento de lo que es la averiguación previa y de todas aquellas diligencias que se tienen que practicar para que su integración sea perfecta. A este respecto permiten señalar que tratándose de consignaciones sin detenido la ley no establece un término concreto en el cual deban ser integradas, pudiendo pasar un tiempo prolongado para que el Ministerio Público consigne la averiguación previa. Se considera que un tiempo razonable sería un mes para integrar una averiguación; es un lapso en el que desahogadamente un Fiscal puede realizar todas las diligencias indispensables para que una vez que estén acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado consigne la averiguación previa.

Esta situación se modifica al ingresar a las
condonaciones con detenido ya que en este tipo de
averiguaciones el Ministerio Público debe integrar y
condonar ante el Juez competente dentro del término de
cuarenta y ocho horas, contadas a partir del momento en
que el detenido se encuentra bajo su custodia; se cree
que esto puede implicar graves problemas, debido a que
por el término tan corto que tiene por no incurrir en
violaciones a las garantías individuales, así como al
término de tiempo tan corto que se tiene para efectuar
la integración, la autoridad incurre en anomalías al
momento de cumplir con su función, lo que se traduce en
algunas ocasiones, en una aplicación mal fundamentada y
equivocada de la ley en su conjunto.

Lo anterior, propicia a su vez, que la autoridad
incurra y se vea involucrada, en situaciones que ponen
en tela de juicio su actuación como procurador de la
justicia social.

QUINTA.- Por lo que respecta a los delitos
electorales previstos en el Título Vigesimocuarto del

Código Penal Federal y del análisis de cada tipo penal. se considera que el legislador es demasiado redundante, poco claro y preciso: en otros casos, si bien es cierto hubo reformas a dichos delitos y se trata de precisar en todo lo posible cada tipo y sus modalidades cierto es también que ello da lugar a confusiones y errores al tratar de integrar los elementos del tipo penal que se comete; el Ministerio Público que conozca de un delito electoral debe tener un conocimiento absoluto de cada tipo penal y de estar al día en los conceptos de la Teoría del delito para poder acreditar los elementos del tipo y por ende integrar en forma correcta la Averiguación Previa.

Ya que de lo contrario provocara con ello que la indagatoria no este bien integrada: es decir, que falten diligencias por practicar o quizá que el delito por el que se esta consionado al inculpado no es el que cometi6: y por lo tanto las consecuencias a que esto da lugar resultan ser graves.

SEXTA.- Se considera importante también que si los Ministerios Públicos no están bien capacitados para desempeñar las funciones que le han sido asignadas como representantes de la sociedad que deben actuar de buena fe, lo ideal sería crear M.P. especializados en cada tipo de delitos tal y como están divididos en el Código Penal para darle mayor rapidez a los asuntos y lograr con ello una muy buena investigación y lograr así la pronta y expedita administración de justicia que toda sociedad reclama.

SEPTIMA.- El proceso electoral federal de 1994 fue de trascendencia en la vida política del país y si bien es cierto se tomaron cartas en el asunto, la participación del Ministerio Público no fue relevante; su actuación fue muy pasiva y ello no debió de ser así, puesto que se trata de un proceso electoral federal y de la magnitud que ello representa en la vida de los ciudadanos mexicanos; situación sumamente lamentable pues se confirma lo que en sexenios pasados se ha dado siempre, la vulnerabilidad a lo establecido en el

artículo 37 Constitucional es evidente: puesto que los ciudadanos mexicanos a través de nuestro voto podemos elegir libremente a quienes deseamos que estén al frente de éste y que mejor forma de hacerlo a través de nuestro voto: Sin embargo, en la realidad ello no es así, no se respeta la voluntad del pueblo mexicano.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Castellanos, Fernando. "Lineamientos elementales de Derecho Penal". 31ª ed. Ed. Porrúa, México, 1993.
- 2.- Castro, V. Juventino. "La Procuración de la Justicia Federal". Ed. Porrúa, México, 1993, p.p. 283.
- 3.- Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Ed. Porrúa, México, 1990, o.p. 78c.
- 4.- Cuello Calón, Eugenio. "Derecho Penal". Volumen I. 17ª ed. Ed. Urcel Barcelona.
- 5.- Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. "Nulidades y Delitos Electorales". Procuraduría General de la República, México, 1994.
- 6.- Franco Villa, José. "El Ministerio Público Federal". Ed. Porrúa, México, 1985.
- 7.- García Ramírez, Sergio. "Curso de Derecho Procesal Penal". 5ª edición. Ed. Porrúa, México, 1989.
- 8.- García Ramírez, Sergio. "Prontuario del Derecho Proceso Penal Mexicano". Ed. Porrúa, México 1984.
- 9.- Poder Ejecutivo Federal. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Porrúa, México, 1994, p.p. 139.
- 10.- Poder Ejecutivo Federal. "Código Federal de Procedimientos Penales". Ed. Pac. México, 1994, p.p. 247.
- 11.- Poder Ejecutivo Federal. "Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal". Ed. Andrade, México, 1994.

11.- Poder Legislativo Federal. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Secretaría de Gobernación. México, 1994. p.n. 343.

12.- Forte Petit Candaudap, Celestino. "Apuntamientos de la parte general de Derecho Penal". Ed. y Litografía Regina de los Angeles. S.A. México, 1973.

14.- Procuraduría General de la República. "Delitos Electorales. Algunos lineamientos para el Ministerio Público". México, 1994.

15.- Procuraduría General de la República. "Delitos Electorales". México, 1994.

16.- Procuraduría General de la República. "Delitos Electorales". México, 1994.

17.- Reyes Tabayas, Jorge. "Reflexiones en torno a los delitos electorales". Procuraduría General de la República. México, 1994.

18.- Reyes Tabayas, Jorge. "Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos". Procuraduría General de la República. México, 1994.

19.- Secretaría de Gobernación. "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". México, 1994.

20.- Silva, Jorge Alberto. "Derecho Procesal Penal". d. Haria. México.

21.- V. Castro, Juventino. "El Ministerio Público en México". Ed. Porrúa, México, 1995.

22.- Ordoñez Santana, Carlos M. "Manual de Derecho Procesal Penal". Ed. Limusa. México 1990. p.p. 196

Entrevista personal con el licenciado Mario Alberto
Rupit Frausto, Director Jurídico de la Fiscalía
Especial para la Atención de los Delitos Electorales.
Año de mil novecientos noventa y cuatro. Asunto:
Obtener información general sobre la Fiscalía Especial
para la Atención de los Delitos Electorales y la
Averiguación Previa.