

174
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

ANALISIS GLOBAL DE LOS DELITOS ELECTORALES
CONTENIDOS EN EL TITULO VIGESIMO CUARTO DEL
CODIGO PENAL FEDERAL, SUSCEPTIBLES DE SER
COMETIDOS POR FUNCIONARIOS ELECTORALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARLOS ALEJANDRO GALINDO CALDERON



DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLAO

MEXICO, D. F.

275638

1999

TESIS CON
LA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

México, D. F., a 20 de Octubre de 1999

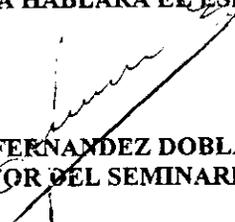
**ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA UNAM
P R E S E N T E**

Muy distinguido señor Director:

El compañero Carlos A. Galindo Calderón, inscrito en el seminario de Derecho Penal a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "Análisis Global de los...", bajo la dirección del LIC. Miguel A. Granados Atlaço para obtener el título de Licenciado en Derecho. Delitos Electorales Contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal Susceptibles de Ser Cometidos Por Funcionarios Electorales."

El LIC. Miguel A. Granados en oficio de fecha 12 de Octubre de 1999, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis, por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a Usted ordenar los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**


**DR. LUIS FERNANDEZ DOBLADO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contando día a día) a aquel que sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho caducará la autorización que ahora se concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportunidad realización del trámite para la realización del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

LIC. MIGUEL ÁNGEL GRANADOS ATLACO
CATEDRÁTICO POR OPOSICIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

México, D.F., 12 de Octubre de 1999.

DR. LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL
DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA U.N.A.M.

Me permito informarle que el C. **CARLOS ALEJANDRO GALINDO CALDERÓN**, ha concluido, bajo la dirección del suscrito, su trabajo de tesis recepcional intitulado *ANÁLISIS GLOBAL DE LOS DELITOS ELECTORALES CONTENIDOS EN EL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SUSCEPTIBLES DE SER COMETIDOS POR FUNCIONARIOS ELECTORALES.*

Después de revisar en forma minuciosa y detallada la investigación citada, he podido constatar que reúne los requisitos exigidos por la Legislación Universitaria para este tipo de trabajos, por lo que, con fundamento en el artículo 28 del Reglamento General de Exámenes, extendiendo el oficio de aprobación respectivo, solicitándole a usted que, de no existir inconveniente alguno, se sirva autorizar la impresión de dicha tesis, a efecto de que el C. **CARLOS ALEJANDRO GALINDO CALDERÓN** pueda continuar con los trámites correspondientes.

Sin otro particular por el momento, le reitero la seguridad de mi más alta consideración.

ATENTAMENTE
"Por mi Raza hablará el Espíritu"



A mi esposa:

A la adolescente con quien compartí sueños y esperanzas; A la mujer con quien se hicieron realidades, quien me enseñó a luchar y conocer el lado bueno de la vida.

Te amo.

A mis hijos:

A Roberto:

Hijo, te deseo lo mejor de la vida y te recuerdo que lo difícil cuesta tiempo, lo imposible sólo un poco más. El límite a tus aspiraciones, eres tu mismo.

A Karla:

Princesa, llegaste a mi vida en el momento justo, cambiaste la oscuridad que había en mí por luz, me brindaste la fuerza necesaria para continuar. En ti existe una triunfadora, sigue adelante.

A Daniela :

Pequeño ser que llegas a mi vida, no en mi ocaso sino en mi madurez; cosecharás todo lo bueno que tus padres y hermanos hemos aprendido.

A mi madre:

Tu vida no ha sido fácil, sin embargo contra viento y marea sorteaste todas las vicisitudes de la vida. Con todo mi cariño

A mi Padre:

En incontables ocasiones intenté acercarme a ti, quise y desee formar parte de tu mundo, las circunstancias o que se yo, no lo permitieron; sin embargo, el amor filial es más fuerte. Para ti mi cariño ,admiración y respeto.

A Alibe, Raúl y Alberto:

Una de las cosas buenas de mi vida, es haber sido su hermano.

A mis Suegros:

Gracias por todo lo que han significado para mí.

A Ligia:

Por haberme enseñado

A Carolina:

In memoriam

A ese ser en quien se encamaron todas las virtudes y a quien tuve la dicha y la fortuna de tener por abuela. A ti que fuiste un oasis en el desierto de mi infancia y pubertad.

A Miguel Ángel Granados Atlaco

Amigo, Compañero y Maestro, en quien se conjugan muchos valores y quien me ha permitido abreviar de su sapiencia.

A mis Maestros:

Gracias, ha sido largo el camino, pero al fin llegué.

INTRODUCCIÓN

La posibilidad de haber trabajado en diversas instancias de carácter electoral nos ha permitido gozar de una panorámica amplia y conocer las aristas que ofrece este fenómeno, propio de los países con aspiraciones democráticas.

Nos queda claro que la tarea de cada actor electoral se debe caracterizar por un alto grado de responsabilidad y conciencia en cuanto a la magnitud del rol que se juega. Ciudadanos, partidos políticos, organismos electorales, Estado y medios de difusión colectiva deben actuar en congruencia con la parte que les toca y a su vez erigirse en garantes de la necesaria transparencia en los sufragios.

La situación política que actualmente vive México, conduce a la necesidad de que el sistema jurídico se vaya adecuando a ese nuevo contexto, ello en aras de una democracia legítima y cimentada de forma incuestionable.

El Derecho Electoral mexicano se ha transformado paulatinamente, las más de las veces impulsado por intereses fieles a la causa democrática; las instituciones y los partidos políticos han creado cauces de participación social que llevan a pensar en una etapa actual caracterizada por una transición positiva.

Pero no basta contar con una serie de normas electorales que pregonen la defensa de los derechos políticos y que regulen en forma pormenorizada los procesos comiciales. Lamentablemente en nuestro país existe una subcultura del fraude electoral que ha llega a rebasar a las mentes más suspicaces.

Es en este punto donde debemos detenernos para resaltar la necesaria existencia de normas punitivo-electorales que busquen inhibir estas deleznable conductas, a través de la consideración de sanciones representativas de una auténtica afectación a los bienes jurídicos del responsable.

Bajo esa tesitura, es perfectamente entendible que el Derecho Penal participa de manera directa y trascendental en esta nueva visión de la sociedad, al recoger todo un título consagrado a los delitos en materia electoral.

A través de la ingente reforma electoral de 1990, el legislador federal amplió el espectro de aplicación de nuestro Código Penal Federal y adicionó el Título Vigésimo Cuarto, incrementando con ello el articulado de nuestra ley punitiva, bajo la denominación de "Delitos en materia electoral y contra el Registro Nacional de Ciudadanos".

Pero esta adición no se conservó incólume por mucho tiempo, ya que después se volvió a reformar el Código Penal Federal, adicionando nuevas hipótesis e incrementando las sanciones aplicables, tanto pecuniarias, como privativas de libertad.

Con base en las anteriores aseveraciones, encontramos una justificación para llevar a cabo un estudio enfocado al ámbito electoral, conjugado con el Derecho Penal.

En la presente tesis, trataremos de llevar a cabo un profuso análisis de aquellas figuras típicas que requieren una calidad específica en el sujeto activo: que se trate de un funcionario electoral.

El Título en comento sigue un criterio clasificatorio basado en la calidad del sujeto activo, pudiendo distinguir cinco posibilidades fundamentales:

- Delitos susceptibles de ser cometidos por cualquier particular.
- Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios partidistas.
- Delitos susceptibles de ser cometidos por ministros de culto.
- Delitos susceptibles de ser cometidos por servidores públicos.
- **Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios electorales.**

A partir de una breve semblanza histórica y del establecimiento de un marco conceptual vasto, revisaremos el contenido de las normas penales electorales, para finalmente abordar desde la perspectiva de la dogmática penal, los delitos en la materia que son susceptibles de ser cometidos exclusivamente por sujetos que reúnan la característica de ser funcionarios electorales.

El hecho de formar parte de los organismos públicos responsables de la función de organizar las elecciones de carácter federal, genera una grado de responsabilidad superior ante la sociedad, por tanto, es perfectamente entendible que se manifieste la norma punitiva en un sentido de mayor severidad en la punibilidad de las conductas atentatorias contra los principios electorales.

Al final del presente trabajo, se encontrará una propuesta estructurada sin el ánimo de soslayar a las autoridades en la materia, sino con el simple afán de convertir a esta investigación en un análisis que sustente nuestra humilde aportación.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

A) Antecedentes prehispánicos

En lo que ahora conforma el territorio de nuestro país, llegaron a convivir una serie de pueblos cuya regulación social fue en cierto modo adelantada a su época, una de las expresiones más acabadas en cuestiones de derecho, es la que las tribus nahuas nos heredaron, en particular el caso de los aztecas.

Las fuentes que podemos consultar al respecto, son los códices guardados en los diferentes museos y colecciones alrededor del mundo. Uno de los ejemplos más patentes en relación al derecho, nos lo da el código Ramírez, que se refiere a una de las primeras actividades que los aztecas realizaron al llegar a Chapultepec: consultar a uno de sus principales dioses acerca de los que deberían de hacer, y determinar cual sería su destino próximo. Todo parece indicar que la respuesta no fue del todo satisfactoria para este pueblo, ya que, señala el mencionado código que este pueblo sufrió por la respuesta obtenida de su deidad, ya que según el relato, al establecerse en el cerro de los Chapulines, tendrían serios conflictos con los pueblos circunvecinos. Es por esta razón que eligieron un capitán-caudillo de los más ilustres que venían en su compañía. Su nombre era Huitzilil.

Huitzilil fue elegido porque todos lo conocían por hombre industrial y de valeroso corazón, en suma, una persona que podía dirigirlos en la defensa del pueblo. Tal como se aprecia en este pasaje, antes de llegar al final de su largo peregrinar, los aztecas tenían presente la importancia que revestía el hecho de poder elegir a sus representantes.

En principio, podemos decir que esta sociedad prehispánica tuvo como forma de gobierno una teocracia, es decir un jefe que era elegido por la divinidad. En este particular caso se denominó Tenochtli, y una de las razones principales de su gobierno, era la protección de otros reinos o pueblos.

Para 1335, los aztecas habían fundado la ciudad de México-Tenochtitlán, quienes según la leyenda siguieron el mandato de su dios Huitzilopochtli y se establecieron definitivamente en el lugar en donde se encontraron un águila posada sobre un nopal devorando a una serpiente; una vez establecidos en ese lugar, los aztecas, tal vez viéndose rodeados por el sistema de gobierno (monarquía) que imperaba en los pueblos vecinos decidieron darse un rey. Sin embargo, al no contar con una familia real que estableciera la monarquía hereditaria (que era la que se acostumbraba en los demás pueblos) lo establecieron de manera activa.

Según el código Ramírez, esta primera elección fue en cierto modo popular pues según señala la fuente histórica de referencia, se reunieron los principales del pueblo y determinaron elegir por rey a un mancebo llamado Acamapichtli. Al parecer era un grupo reducido el que nombraba al rey tal como lo señala el código Mendocino, pues señala que en los calpullis había un número determinado de guerreros y personas importantes que algunos autores señalan como antecedentes de la nobleza azteca. La junta de estos y la de los sacerdotes tenía la facultad de elegir al rey, específicamente el caso de Huitzilihuitl. Al respecto, es interesante un pasaje que se nos refiere en la misma fuente Mendocina: el padre Durán quien fuera cronista y que escribió de ella, señala que uno de los ancianos, una vez concluida la elección, salió del lugar donde se había llevado a cabo la misma con el objeto de que el pueblo la aprobara, a lo cual el código Ramírez señala que el pueblo únicamente la vitoreó.

En otra región del orbe, Europa experimentaba grandes cambios políticos, ya que en 1492, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla vencen a los musulmanes unificando la monarquía

española. Una vez configurado el territorio español empezaron las grandes expediciones, así, bajo los auspicios de la reina Isabel, Colón desembarca en el atolón coralino que llamaron San Salvador, descubriendo al resto del mundo un nuevo continente.¹

Posteriormente en 1503 es fundada la Casa de Contratación de Sevilla, cuyas facultades se circunscribían a los asuntos coloniales, es decir, concedía permisos para los viajes y exploraciones, para mandar naves que comerciaran con América y para venir a residir al Nuevo Mundo. Proveía el abastecimiento de las flotas, daba noticias a los navegantes, conocía de negocios civiles y criminales de las colonias y dependía directamente de la Corona Española. Con el pasar del tiempo, los asuntos a tratar por esta autoridad excedieron su capacidad, por lo que en 1519 se creó el Consejo Real y Supremo de Indias, como sección especial del Consejo de Castilla. En tanto, Hernán Cortés fundaba Veracruz y, al mismo tiempo, el primer ayuntamiento en territorio americano.

Todos estos factores, influyeron grandemente en la conformación del sistema político mexicano y por supuesto en su forma de elección, desgraciadamente, no todo encuentro de estas culturas fue pacífico, y en 1521 cae Tenochtitlán en poder de Hernán Cortés quien da a las tierras conquistadas el nombre de Nueva España. Una de las cuestiones más importantes para el tema que nos ocupa es el antecedente de las autoridades públicas que se instituyeron en la Nueva España una vez derrotados los nativos. Esto queda demostrado con la fundación del ayuntamiento de Coyoacán por Cortés, quien al mismo tiempo inicia la traza y reconstrucción de la Ciudad de México. Posteriormente, llega la primera Audiencia para gobernar la Nueva España.

Como lo señalamos, varios fueron los factores que determinaron el destino del sistema electoral mexicano, pero es importante agregar que no todos fueron realizados en nuestro país. Una visión rápida de los acontecimientos políticos más

¹ Eduardo Castellanos, Formas de gobierno y sistemas electorales en México, p.

destacados de la época nos da una idea del dinamismo con el que se desarrolló la vida en América.

En 1681 se publica la Recopilación de las leyes de los reinos de Indias en Madrid, en 1763 la Paz de París pone fin a la Guerra de los Siete Años con lo que Inglaterra se convierte en la primera potencia colonizadora y marítima. En 1775 se inicia la Guerra de Independencia de las Trece colonias de Inglaterra en América la cual finaliza en 1783 con la Paz de Versalles, mediante la que Inglaterra reconoce la independencia de los Estados Unidos de América. En la Nueva España, se reestructura la división política en intendencias (1786); por otro lado, en 1787 es aprobada la Constitución Americana que entró en vigor en 1789.

De los datos históricos que acabamos de verter, podemos decir que en un primer estudio de desarrollo político de los aztecas, aparentemente se podía elegir un rey, sin embargo, en las más de las ocasiones sólo se heredó el reino. Respecto a esta etapa de la historia electoral de México, nos damos cuenta de los pocos datos que tenemos en relación con las posibles sanciones que se dieran en cuestiones de elecciones de autoridades, de manera que no podemos decir con certeza que en aquellas épocas existiera alguna conducta que fuera tipificada como delictiva en cuestiones electorales de autoridades, o por lo menos no están registradas.

B) Etapa colonial

Durante la colonia, México tomó como organización política una similar a la que fue implantada en las demás colonias que los españoles formaron en el resto del continente. De este modo, la actividad política de la colonia fue constante por la mezcla de culturas que se dio en el territorio de la Nueva España. En este caso proliferaron instituciones políticas compuestas por un dispositivo central que se encontraba en la península de España y que era representado por el Rey, los Secretarios y el Consejo de Indias, así como el que se encontraba en América,

representado por el Virrey y la Audiencia. Existían junto con estas autoridades los Gobernadores y Corregidores o Alcaldes mayores y otra figura local que se le conocía como Cabildo, conformada por Oficiales.

El Virrey tenía facultades de proclamar, reglamentar ordenanzas, licencias, bandas, mercedes y decretos entre otros documentos. En sí, todas las leyes reglamentarias fueron expedidas por el Virrey, quien a su vez dependía del soberano peninsular, y si se daba el caso de ausencia de virrey se nombraban gobernadores para los demarcaciones correspondientes.

Las audiencias eran celebradas en los Tribunales Superiores de Justicia así como ante autoridades administrativas las cuales funcionaban en forma colegiada. Los corregidores y alcaldes mayores eran puestos a cargo de españoles. Éstos se asentaban en las cabeceras de la provincia que les correspondía administrar y poseían facultades legislativas, estaban además bajo la revista del rey. La parte local del gobierno, es decir a la administración que tenía que ver con las ciudades y villas, era realizado, por los cabildos.

La elección de los funcionarios, como se sabe era facultad exclusiva del rey, sin embargo esto no significa que fuera una prerrogativa totalmente discrecional, ya que existía un procedimiento para que así se hiciera. El Consejo de Indias, en materia de gobierno no tenía la facultad de llevar a cabo la elección de los que ocuparían los puestos públicos, mas se establecían reglas minuciosas que deberían seguirse para que se realizara el proceso electoral. De este modo, para poder ocupar un cargo público, tenía que llevarse a cabo un proceso, el cual consistía básicamente en los siguientes pasos:

- 1.- Se proponía una persona con un puesto inferior inmediato al que se quisiera ocupar. Esta regla señalaba que no deberían ser nombrados oidores a personas ligadas por parentesco con otros funcionarios.

2.- Al presentarse una vacante, el Consejo presentaba una terna al Rey, quien decidía tomando en cuenta las cualidades de cada uno de los candidatos, sin embargo, para los puestos de menor importancia la costumbre era que se eligieran de acuerdo al fraternalismo. Esto es, quienes estaban en el poder podían decidir acerca de sus colaboradores más cercanos ya que no necesitaban de la consulta de altos funcionarios.

3.- Existía otra forma de ocupar un cargo público y era a través de la venta de oficios. Este procedimiento consistía en vender un determinado puesto por cierta cantidad de dinero, tal era el caso de los corregidores. Para adquirir estos oficios, además de la cantidad solicitada, se debían cubrir otro tipo de requisitos para obtenerlo, uno de ellos, era ser español de nacimiento, y no nativo de las Indias. Lo anterior, sólo era aplicable a los puestos de alto mando jerárquico.

4.- Para el caso de los procuradores, el nombramiento se llevaba a cabo mediante el llamado cabildo abierto, esto es, la concurrencia de todo el pueblo del lugar para elegir a quién debería ocupar el puesto. Este tipo de elección sólo se realizó en Veracruz al fundarse la primera villa.

5.- Para la elección de los alcaldes ordinarios se procedía a través del cabildo saliente, quienes eran los únicos facultados para votar en las elecciones del nuevo alcalde. El votado era preferentemente descubridor o descendiente de uno de los anteriores y no podían ser votados aquellos que ya hubieran desempeñado este cargo ni los que estuvieran en funciones de otro cargo público.

Posterior a los primeros años de la colonia en nuestro país, las instituciones jurídicas fueron evolucionando en muchas maneras, así por ejemplo, hubo grandes avances en la materia electoral, se establecieron mecanismos más puntuales para la elección de las autoridades y del mismo modo, se tipificaron algunas conductas

como delictivas en este rubro. Uno de los primeros antecedentes que encontramos en relación con los delitos electorales, lo tenemos en el título nuevo del Tomo II de la Recopilación de Leyes de Indias el cual establece a través de una ordenanza, que las elecciones de alcaldes debían de llevarse a cabo en las casas de los cabildos y si fuera el caso que se hicieran en otra parte, los que fueran responsables perderían sus oficios tal y como se cita a continuación.

“Mandamos a los consejos, Justicia y regimiento de las ciudades, villas y lugares de las Indias que no se junten a hacer cabildos elecciones de Alcaldes y otras oficiales, ni a tratar de lo que convenga al bien de la República, si no fuere en los casos de cabildo, que para ello están dedicados, pena de que si en otra parte se juntaren incurrirán los que contravinieren en perdimiento de sus oficios”.²

Esta disposición se complementaba con otras, como a continuación se ilustra, en el sentido de que se normaron ciertas conductas para las mismas autoridades virreinales como prohibidas, del siguiente modo:

“Ordenamos y mandamos que los virreyes, presidentes no impidan a los capitulares la libre elección de sus oficios...”

En este caso, también se contemplaba una sanción para las autoridades que no respetaran lo establecido por la ordenanza en cuestión:

“Y están advertidos, que además de las penas impuestas, mandaremos proceder a mayor demostración”

Otra de las disposiciones que resulta de gran trascendencia para el estudio que realizamos de este compendio de leyes, nos dice que los funcionarios de más alto rango no debían influenciar a las autoridades que realizaran la votación, con el objeto de no viciar estas. Así, también se estipula que los gobernadores y corregidores no podían proveer votos por sí o a través de otro a favor de allegados o

amigos. En el caso de que se incurriera en estas conductas, se aplicaban sanciones como ya se ha expuesto.

Después de haber señalado como antecedentes las disposiciones anteriores, podemos afirmar que ya en la época colonial, dentro de los procesos electorales de servidores públicos se contemplaban sanciones a quienes infringían las disposiciones emanadas del Rey, pudiéndolo referir como un antecedente directo de los ilícitos electorales.

C) Época independiente

1.- Siglo XIX (1812-1911)

Después de tres siglos de dominación, el pueblo mexicano adquirió la fuerza necesaria para separarse de la metrópoli. En 1810, Hidalgo lanza el grito de Dolores, y el 19 de octubre, en Valladolid, declara la abolición de la esclavitud. Mientras esto pasaba, en Cádiz, las Cortes promulgaban una Constitución Liberal en nombre del Rey (1812). Esto fue una fuerte influencia para que en 1813 se instalara el Primer Congreso en Chilpancingo; que el 6 de noviembre del mismo año declara la independencia.

Cuando Napoleón muere en 1821 en México se firma el Plan de Iguala suscrito por Guerrero e Iturbide. Posterior a estos, se firman entre nuestro país y España los Tratados de Córdoba con los que España reconoce la independencia de la Nueva España.

Acerca de la forma en la cual se contemplaban las elecciones en el naciente país, podemos decir que el régimen mayorista predomina en este periodo, bajo la

² Op. Cit., p.

influencia de la Constitución de Cádiz, pues esta señalaba una elección indirecta en tercer grado, llevado a cabo en tres fases. Es de mencionarse que en la Constitución de Apatzingán no estaba previsto el segundo paso.

- a) Se celebraba una Junta Parroquial, donde se elegía a los compromisarios.
- b) En la segunda elección era designado el elector parroquial.
- c) Finalmente en las Juntas Electorales se nombraba a los Diputados de la Corte con posterioridad.

En el primer imperio mexicano, Iturbide estableció que las elecciones se llevaran a cabo en los ayuntamientos y no en las parroquias. Asimismo, cambia la forma de designar tanto al Ayuntamiento como los procesos de las provincias.

En la Constitución de 1824 se delega a los Estados la facultad para legislar en materia de elecciones. Se expiden más leyes electorales para la designación de diputados y los miembros del Ayuntamiento.

Para el año de 1843, se instala la Junta Nacional Legislativa dando a nuestro país las Bases Orgánicas con carácter de Constitucionales. En estas leyes se estipulaba que el Poder Legislativo quedara depositado en dos Cámaras, la de Diputados renovable cada dos años por mitad, y la de Senadores renovable cada dos años por un tercio.

Tras una difícil etapa de nuestra historia conocida como de las intervenciones, en 1852 se publica el Plan de Jalisco a favor de una Constitución Federal, la cual vería la luz el 5 de febrero de 1857, y que deposita el Poder Legislativo en una sola Cámara, la de Diputados.

Una vez en el poder, en 1859, Juárez expide las Leyes de Reforma mediante las cuales se establece la independencia de la iglesia y el Estado. Un año después, se da la convocatoria

para la elección de diputados al Congreso de la Unión y para el Presidente de la República.

En 1872, muere Benito Juárez. Se elige como Presidente de la República a Sebastián Lerdo de Tejada.

La inquietud política de los mexicanos, dio como resultado que en 1874 volviera a ser tema de debate la reinstauración del Senado, por este motivo, la Constitución es reformada para restablecer a la Cámara de Senadores suprimida desde el año de 1857 además de reformarse los artículos relativos a la elección e instalación del Congreso.

Los constantes movimientos políticos no terminaron en el debate de la conformación del Poder Legislativo, ya que muchas fracciones no estaban de acuerdo con la administración del país, así que en 1876 Porfirio Díaz proclama el Plan de Tuxtepec. Mientras, José María Iglesias, declara de ilegal la elección y asume internamente la Presidencia. Con posterioridad, Díaz asumiría la presidencia por cerca de treinta años.

Al tiempo que estas legislaciones se aplicaban, fueron creados otros estatutos legales en la materia, así por ejemplo, en 1846 se promulgan una ley sobre las elecciones del Poder Ejecutivo y otra sobre el Poder Legislativo de 1847; en 1849 se da el decreto para elecciones de los Supremos Poderes; y en 1850 las bases para elecciones de Presidente de la República y Senadores, finalmente se lanza la Convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente de 1855. Como podemos ver, estos son claros intentos de establecer una producción legal congruente con la época que se vivía.

Una vez vigente la Constitución de 1857, se expide la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero, la cual determina la aplicación del régimen electoral indirecto en el primer grado. Con la intervención francesa se ve truncado el cumplimiento de esta ley restableciéndose su vigencia hasta 1867 con algunas modificaciones, la primera en el año de 1892, con el objeto de modificar el sistema de elección del Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Más adelante, durante el régimen porfirista, se abroga esta ley mediante la expedición de la Ley Electoral de 1901.

Durante este siglo se ha dado mucha importancia a la elección de las autoridades políticas, por este motivo se establecieron controles de la legalidad electoral. Dicha circunstancia dio pie al establecimiento de delitos en las leyes. Estas eran descripciones de las conductas en las que podían incurrir los ciudadanos y autoridades durante el proceso electoral, ya en la preparación como en la verificación de los comicios. Pero a pesar de este esfuerzo, se carecía de una estructura u órgano que pudiera resolver las necesidades de recursos durante el desenvolvimiento de las elecciones o después de las mismas.

Las leyes que de alguna manera contemplaron este tipo de eventualidades fueron expedidas en el siglo XIX, y remitían a la persona que se quejara de las irregularidades del proceso electoral a la Cámara de Diputados o Senadores con la finalidad de que este órgano analizara y resolviera acerca de la nulidad de las elecciones.

Citaremos algunos fragmentos de la Ley Orgánica Electoral de 1857, a efecto de verificar como se prevenían las infracciones electorales.

En general esta ley señala el procedimiento para llevar a cabo las elecciones, igualmente, establece los requisitos a llenar para estar en posibilidad de votar así como los que se hacen acreedores al veto, indica también, los supuestos bajo los cuales se considera se está cometiendo una infracción electoral y la sanción que le corresponde. En el artículo 1 reformado el 8 de mayo de 1871 en su fracción primera señala que:

“I. Las actas de instalar, las mesas extender las actas, firmarlas y expedir las credenciales, se hacen de manera pública, en las mismas casillas electorales y los últimos antes de levantarse de las mesas, los individuos que contravinieren a esta prevención se hacen sospechosos del delito de falsedad y serán

castigados con la pena que a este corresponda por el Juez de Distrito respectivo."

Por otro lado, la fracción III del mismo artículo señala otra sanción:

"III. Los electores que sin causa justificada dejaren de concurrir al desempeño de su encargo quedarán suspensos de los derechos de ciudadano por un año y destituidos de todo cargo o empleo público que estuvieren desempeñando. La misma pena se impondrá por dos años a los electores que habiéndose separado de un colegio electoral no volvieran a él después de haber sido excitados o se hubiera separado del lugar. El juez de Distrito respectivo aplicará las penas indicadas a cuyo efecto, los colegios electorales le remitirán los antecedentes que fueren necesarios".

Igualmente, la fracción IV indica en su parte final la sanción para aquellos que conforman el colegio electoral en un lugar diverso en relación a los electores y diputados.

"...los que se separen de un colegio electoral para formar otro diverso al lugar... serán castigados por ciertos años con la misma pena y por la misma autoridad que expresa la disposición anterior."

Esa disposición era la Ley Orgánica respectiva del Congreso, la cual determinaba la sanción. Continúa señalando el artículo 1º en su fracción V la sanción para los empadronadores que no fijen las listas en el día obligatorio.

"V. Los empadronadores que no fijaran las listas en el día señalado por la Ley Electoral, que no entreguen a los ciudadanos las boletas con la debida anticipación serán castigados por cada una de estas faltas con la pena de 5 a 25 pesos o de uno a ocho días de prisión."

La fracción X dice:

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

Como se desprende la lectura anterior, en las elecciones participaban tanto funcionarios públicos pertenecientes a la administración, así como ciudadanos. Desgraciadamente por no existir un órgano encargado directamente de la organización y la legalidad de las elecciones en ocasiones se daban actos de corrupción electoral

Por otro lado, es sabido que uno de los mecanismos que el general Díaz utilizó para conservar el poder fue la reelección, figura que se incluyó en el texto del artículo 78 de la Constitución mediante una reforma en 1890. Parecía que funcionaría bien, pues en 1896 el Círculo Nacional Porfirista preparó la cuarta reelección, así que la XVIII Legislatura declara Presidente al General Díaz para el periodo de 1896-1900.

Uno de los primeros antecedentes que se tiene en materia de delitos electorales lo hallamos en 1901, cuando por medio de una reforma a los artículos 23 y 27 se elimina la pena de muerte por delitos políticos.

Cuando en 1910 Madero escapa a San Antonio Texas para proclamar el Plan de San Luis que declara nulas las elecciones y a la vez convoca a las armas para el 20 de noviembre la legislación electoral era insuficiente para regular las situaciones que cada vez con mayor frecuencia requerían de un cuerpo legal conciso para ventilarlas.

2.- Siglo XX (1911-1998)

Como hemos observado, las leyes van evolucionando conforme el paso del tiempo y de acuerdo a las necesidades preponderantes de cada sociedad. De igual forma, la legislación electoral se ha ido transformando dando lugar a otra nueva. En este

proceso, ven la luz figuras importantes cuyo papel fue de suma importancia en las elecciones, hacemos particular referencia a los partidos políticos, los cuales tras su creación han propiciado la desaparición de las luchas de caudillos. Otros aspectos importantes de destacar en este periodo son la concesión del voto a la mujer en el año de 1954, y la disminución de la edad para poder votar en 1970.

Al igual que en los incisos anteriores, debemos hacer una breve referencia histórica a efecto de poder comprender la evolución de las instituciones electorales.

De este modo, comenzaremos con la época revolucionaria, pues una vez iniciada la gesta de 1910 hubo varios factores cuya influencia llega hasta nuestros días por ejemplo, en 1916 por disposición del encargado del Poder Ejecutivo, todas las leyes y decretos que dictaban los gobernadores de los Estados eran sometidas a consideración a fin de formular las observaciones debidas.

Hacia 1918 se realizan las elecciones de Diputados y Senadores al XXVIII Congreso de la Unión. En 1926, la Cámara de Diputados propone y aprueba reformas a los artículos 82 y 83 de la Constitución para permitir la reelección del Presidente por una sola vez.

En la Ley Electoral de 1911 ya se establece que los partidos tendrán la facultad de nombrar representantes en las casillas, así como también la posibilidad de proponer a los escrutadores y reclamar actos ilícitos. Posterior a esta ley, se expide la del 20 de septiembre de 1916 para realizar las elecciones del Constituyente del 17. Una vez vigente la Constitución, se decreta la ley electoral del mismo año, que entre otros aspectos relevantes contiene la disposición de que se elija al Presidente de la República en forma directa, realizando el cómputo de las votaciones los presidentes de las casillas. En 1918 se les quita el derecho a los partidos para participar en la elección de los miembros de las Mesas Directivas de las casillas. Ya en la Ley de 1946, se integra la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual se encarga de llevar a cabo las elecciones. Esta Comisión, estaba integrada por el secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos

comisionados de los partidos más relevantes, más adelante se prevé en la Ley de 1951, que la Comisión Federal de Vigilancia, se denominará Comisión Federal Electoral, y cambia los miembros que la integran aumentando un senador que suplente al miembro del gabinete. Para hacerlo más formal, en 1977 se integra a la Comisión un notario público que contaría con voto. En las legislaciones posteriores a 1951 se establece la credencial para votar.

Para 1977 aparece el Código Federal Electoral que otorga a la Comisión Federal Electoral facultades más amplias en vigilancia, así como la expedición de un padrón más completo y actualizado, lo que suponía unas elecciones más claras. En ese mismo año se realiza un intento por analizar las quejas hechas por los ciudadanos y partidos y se prevé que se hagan ante la Suprema Corte de Justicia lo cual resulta ineficaz.

Más adelante, el Código Federal Electoral prevé la formación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral que tendría carácter administrativo y facultades para resolver los asuntos de apelación y queja, sin embargo, su opinión sólo era de carácter técnico. Por otro lado, en 1988 se establecen las bases en la Constitución y en el Código Federal Electoral para la elección de la Asamblea Representativa para el D. F.

Ya en 1989 se da una gran reforma electoral que da surgimiento a un nuevo cuerpo legal conocido como el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), también se crea el Instituto Federal Electoral, regido por esta legislación. Es necesario mencionar que este código ha sufrido de importantes reformas, primero en 1993, después en 1994 y por último en 1996 influyendo de manera significativa en las atribuciones de la autoridad electoral. Cabe mencionar que recientemente se integró al Poder Judicial el anterior Tribunal Federal Electoral, cambiando su denominación por este hecho, a Tribunal Federal Electoral.

Sin duda durante los procesos electorales en nuestro país, se han dado situaciones irregulares. La presión popular, así como la madurez política que los tiempos exigen de la sociedad y las instituciones, han influido grandemente para que de alguna manera se busque erradicar estas funestas prácticas. Consideramos que los esfuerzos todavía no alcanzan las metas ideales, pero por otro lado, esos vicios no son recientes, lo que significa que debe ser tarea constante la vigilancia en el desempeño de las autoridades y demás miembros de la comunidad, que de un modo u otro participan en los comicios.

Parte de estos esfuerzos están plasmados en las legislaciones electorales las cuales contienen sanciones tanto penales como administrativas a aquellos que de alguna manera afectan al proceso electoral. Baste como ejemplo de lo anterior citar algunas de esas sanciones previstas por una de estas leyes.

Ley Electoral de 1911

Esta ley no da un apuntamiento especial que tipifique los delitos, sin embargo, al igual que las legislaciones anteriores señala en qué casos se procedería contra aquellos que incurrieren en uno de esos supuestos, por ejemplo el artículo 89 señala:

“Artículo 89.- El que se negare a firmar será castigado con la pena que fija el artículo 965 del Código Penal del D. F.”

El artículo 90 dispone que:

“Artículo 90.- El Presidente del Colegio Electoral que se niegue a expedir copia certificada a que se refiere el artículo 73 o las adultere o retarde..... será castigado con la pena que fija el artículo 962 del Código Penal del D. F.....”

En esta disposición observamos que por un lado se prevé el supuesto ilícito y en el Código Penal la sanción correspondiente.

De igual manera, las legislaciones posteriores se apoyan en el Código Penal para establecer la pena, pero no es hasta más tarde cuando se tipifican los delitos electorales.

No obstante lo anterior, es hasta la reforma de 1990 que dichos ilícitos se tipifican como delitos en el Código Penal Federal en su Título Vigésimo Cuarto, que nos señala qué conductas serán sancionadas por la Ley Penal bajo el rubro "***Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos***".

A efecto de poder llevar a cabo una vigilancia más especializada en cuestiones electorales se creó un organismo llamado *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)*. Este órgano pertenece a la Procuraduría General de la República y tiene por función la atención de lo relativo a los delitos electorales federales.

La fiscalía brinda una atención especializada a los delitos electorales. Esta institución surgió por decreto publicado el 23 de marzo de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, dentro de sus funciones más relevantes, encontramos las siguientes:

- 1.- Recibir las denuncias y realizar todas las diligencias necesarias para integrar el tipo.
- 2.- Ordenar la detención de los presuntos responsables.
- 3.- Determinar la procedibilidad de la acción penal o no.

- 4.- Presentar a las autoridades respectivas los pliegos de consignación, conclusiones y, en su caso los procedimientos.

Tal como mencionamos, a principios del presente siglo, no se contaba con un órgano especializado para seguir la investigación de los delitos electorales, cuestión que de alguna manera ha tratado de subsanarse con las instituciones y los mecanismos que hemos venido describiendo, sobre todo en estas últimas décadas.

Después del breve estudio que hemos realizado acerca de nuestros antecedentes electorales y de las nacientes instituciones, podemos afirmar que tras serios fracasos y errores en la vida de nuestro país, ha cobrado seria importancia la forma en cómo son elegidas las autoridades políticas.

Desde la época de las tribus dispersas a lo largo de lo que hoy conforma el territorio nacional hasta las más recientes elecciones de Jefe de Gobierno de la ciudad capital, podemos ver interesantes avances acerca de los mecanismos que se aplican para garantizar la transparencia en los procesos electorales. La implementación de sanciones a las conductas tipificadas como delitos electorales tanto en los códigos de la materia como en el penal nos dan una breve idea acerca de los avances en la política electoral, cuyo constante desarrollo apunta a una mayor participación de la sociedad y más responsabilidad de las autoridades encargadas de la organización, realización y conclusión de las elecciones, situaciones que nos orientan hacia una democracia más clara y precisa que la que se conoció anteriormente.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL

En el capítulo anterior, nos abocamos a establecer los antecedentes de la materia electoral en nuestro país. Vimos que desde épocas anteriores a la conquista se establecieron mecanismos para designar a los gobernantes si bien con ideas muy diferentes en lo que se relaciona con la concepción de gobierno, pues en aquel entonces la representatividad del pueblo era una idea sin desarrollar tan profundamente como hoy en día.

Ahora bien, una vez fusionadas las ideas políticas que produjeron el nacimiento de una nación queda la cuestión de ajustar las leyes y los procedimientos mediante los cuales serán electas las autoridades de nuestro país. Si bien es cierto que el hecho de que la sociedad participe en la celebración de comicios es un paso importante en la conformación de un sistema político democrático, no es este hecho en sí mismo garantía que los fines de tal sistema se cumplan. En gran medida, el éxito de este tipo de estructuras políticas, donde existe una participación social mas o menos amplia, depende del tipo de reglas legales que normen las condiciones en las que serán celebradas las elecciones. En otro tipo de sistemas políticos, como en regímenes no democráticos, ya autoritarios o totalitarios no se ejerce una elección con todos los mecanismos necesarios para el libre desarrollo social, de este modo, no es necesario para el gobierno de este tipo, tener instituciones que en determinado momento puedan llamar a cuentas a los gobernantes o, en su caso, sustituirlos pacíficamente por otros.

Uno de los principales fines en la organización y celebración de elecciones de autoridades políticas en los regímenes democráticos, es el garantizar una sucesión al poder de manera pacífica y ordenada. Esto equivale a decir que en sistemas que se precian de ser democráticos, las elecciones son de suyo, una muestra del grado

de evolución político-social en un momento determinado, al establecer condiciones más equitativas y de igualdad, ya para los que ejercen el voto pasivo como para aquéllos que harán uso del voto activo.

De tal modo que por alcanzar un proceso electoral transparente, se han diseñado las reglas del que ahora denominamos derecho electoral. En este terreno, se busca que todos los participantes directos e indirectos, se sujeten a una normatividad que evite situaciones ilegales, esto es, que garantice la limpieza de las elecciones. La cuestión, o una de las cuestiones más importantes que surgen a partir de la creación de este derecho, es la determinación de los sujetos a los cuales van encaminadas determinadas normas, pues como lo mencionamos anteriormente, las normas de derecho electoral no se contienen solamente en cuerpos especiales de derecho electoral, sino en otros ordenamientos como lo son la misma Constitución Federal o el Código Penal. Esta "dispersión" del derecho electoral nos obliga a recurrir a los autores en busca de varias definiciones para así tener una idea clara de lo que representa el derecho electoral, a quien va dirigido, y continuación pasar al análisis particular de las normas que contemplan los delitos en esta materia y quienes pueden ser sujetos activos de estas conductas ilícitas.

La meta es que una vez terminada la contienda electoral, sea reconocido por toda la sociedad el resultado y aquellos cuyos resultados no fueron satisfactorios tengan escasos incentivos para desconocer el veredicto. En este contexto, podemos afirmar que una meta esencial con el establecimiento de mecanismos que regulen tanto los procesos previos a las elecciones como las elecciones mismas y su etapa final, es la legitimidad, reconocido por toda la sociedad, de quienes hayan resultado elegidos y asimismo evitar en la medida de lo posible que pudiese llegar a enturbiarse cualquiera de las etapas del proceso electoral mediante acciones tendientes a favorecer a determinados grupos o sectores sin apoyo legal alguno, y si se diese el caso de estas conductas, recibir el castigo correspondiente. La doble función pues,

de este sistema es inhibir las conductas contrarias a los estatutos legales, y en su caso, castigar a los transgresores.

De igual modo se busca establecer una serie de procedimientos de impugnación para que, en caso de inconformidades con los resultados obtenidos, estos sean resueltos por la vía legal.

Una vez fijadas las anteriores concepciones, nos dedicaremos en el presente capítulo al desarrollo de conceptos tales como derecho electoral, delito en su parte genérica, y en la especie de delitos electorales. De igual manera fijaremos las nociones de funcionarios electorales y del Instituto Federal Electoral como parte fundamental del sistema de elecciones en nuestro país.

A) Derecho electoral

Partiendo de la base constitucional que establece la posibilidad de votar y ser votado, es necesario establecer todo un aparato legal que regule las diferentes etapas del proceso de elección de autoridades. Es el derecho electoral quien se encarga de hacer transparente el proceso a que hacemos alusión.

El maestro Fernando Flores García entiende por derecho electoral *"... como una porción del derecho objetivo, constituido por un conjunto de normas que regulan el fenómeno del sufragio, como medio democrático para acceder al poder público"*.¹

De la anterior definición, podemos separar varios elementos para su estudio. En primer lugar, es una rama del derecho objetivo que regula el fenómeno del sufragio,

¹ Flores García Fernando, *El derecho electoral mexicano*. Breve panorama y reflexiones, en tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, memoria del II Congreso Internacional de derecho electoral, México, UNAM-IIJ, 1993, p. 638.

esto quiere decir que su finalidad es el establecimiento y aplicación de aquellas normas legales que señalan el camino a seguir para el ejercicio correcto del voto activo y pasivo. Es un medio democrático para acceder al poder público. En efecto, la razón de ser del voto reside en el hecho de que el pueblo tenga el poder para elegir autoridades públicas y así legitimarse ante el mismo pueblo.

Otra de las definiciones más completas que hemos encontrado acerca del derecho electora, nos la da el Diccionario Electoral de Costa Rica, el cual nos señala dos sentidos de este concepto: el estricto y el amplio.

En sentido amplio, se entiende por derecho electoral aquel *"que contiene las determinaciones jurídicas positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El Derecho Electoral es en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos"*².

Por otro lado, entendemos por derecho electoral en sentido estricto a aquel que *"concieme únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos."*³

Así, de estas definiciones que en realidad son una sola, podemos concluir que en definitiva la finalidad del derecho electoral es la regulación de "...la elección de representantes o personas para los cargos públicos" tal como atinadamente lo señala el Diccionario Electoral citado.

Por otro lado, el Diccionario Jurídico Mexicano, define al derecho electoral en los siguientes términos: *"El derecho electoral es la rama del derecho constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el*

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1ª. Edición, Costa Rica, 1989, pág. 211.

³ Idem

*pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en los que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso*⁴

Otra de las opiniones en relación con el derecho electoral es que conforma al llamado Derecho Político ya que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia, y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural, con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica. El Derecho Electoral se ubica dentro del derecho político en el cual predominan relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados.

El Derecho Electoral se inserta dentro de la clasificación del derecho político que además se integra por el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho penal, el derecho fiscal y el derecho municipal. Es pues esta una de las razones más importantes por la que el contenido del derecho político se identifica junto con el derecho electoral, con una gran parte de la doctrina que postula que estos son parte del derecho público.

B) Instituto Federal Electoral

1. Naturaleza

⁴ Manuel Barquín Álvarez, en Diccionario Jurídico Mexicano, tomo II pp. 986-989, Porrúa, México

Tal y como lo señala el maestro Flavio Galván Rivera, *el motivo y fin de la creación de organismos electorales consiste en posibilitar y fomentar la participación inmediata y directa de los ciudadanos, asociaciones agrupaciones y partidos políticos, en la vida democrática del país y, por ende en los mencionados procedimientos electorales federales, sujetando su actuación a lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos que han sido considerados formal y materialmente, como de interés público*⁵

En este orden de ideas, y siguiendo al mismo autor existen antecedentes de organismos en materia electoral desde 1946, año en que se expide la ley electoral federal, la que contempla el establecimiento de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, así como comisiones locales electorales, comités electorales distritales y mesas directivas de casillas.

Esta ley contempla en su capítulo II denominado "De los organismos electorales" la creación de estos organismos. Y como nota distintiva, dispone la misma ley que la vigilancia y el desarrollo del procedimiento electoral será responsabilidad del Estado y de los ciudadanos.⁶

Posteriormente, en 1951, se expidió otra Ley Electoral Federal, que dispone la modificación de los organismos electorales, denominando ahora como autoridades a la Comisión Federal Electoral, comisiones locales, comités distritales, mesas directivas de casilla y al registro nacional de electores. Merece mención el hecho de que esta ley redujo de dos a uno a los representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral al tiempo de aumentar el número de los partidos políticos de dos a tres.⁷

⁵ Galván Rivera Flavio, *Derecho procesal Electoral Mexicano*, Mac Graw Hill México, p. 3.

⁶ Galván Rivera Flavio op. cit., p. 6.

⁷ idem

Ya para 1973 se expide la ley electoral que abroga la de 1951, en esta ley se contempla la posibilidad de que la Comisión Federal Electoral se integrara al igual que las comisiones locales, los comités distritales y las mesas directivas de casilla tanto por el estado los ciudadanos y los partidos políticos, ya que la misma ley dispuso que estos mismos sujetos son los encargados de la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral.

En 1977 se expidió la ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales , que otorga a la Comisión Federal Electoral la función de velar el exacto cumplimiento de aquellas normas que garanticen a la ciudadanía el derecho de organizarse con miras políticas al tiempo de preparar, desarrollar y vigilar el proceso de las elecciones. La innovación de esta ley consistió entre otras, en la existencia de partidos políticos con registro condicionado a los cuales se les concedió acreditar un representante por partido ante la comisión federal electoral, con derecho a voz pero no a voto, en las sesiones del mismo.⁸

Con motivo de las reformas constitucionales de 1986, al artículo 60 entre otros, se expidió el código federal electoral, cuyos nuevos conceptos radicaron en modificaciones al registro nacional de electores que aún siendo dependencia de la comisión federal le otorga naturaleza de organismo técnico. Igualmente estableció que el número de los representantes de los partidos políticos se determinara en función de su peso político electoral

En 1990, en virtud de las reformas constitucionales a los artículos 35, 36 41, 54, 60 y 73 fue creado el Instituto Federal Electoral, este es un órgano descentralizado, público, con autonomía patrimonio y personalidad jurídica propias. Entre otras facultades, tiene a su cargo la organización de las elecciones federales, esto es, las de Presidente de la República, los senadores, y diputados al Congreso de la Unión. Es además, la autoridad máxima en cuestión de elecciones federales, pues su

⁸ Galván Rivera Flavio, op. cit. p 8.

actuar debe garantizar efectivamente el cumplimiento de los mandatos constitucionales de que los ciudadanos estén en posibilidad de elegir a sus gobernantes tal y como se desprende de la lectura del artículo 39 constitucional:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente 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".

De lo anterior podemos interpretar que este organismo es parte de una sociedad la cual escoge la forma de gobierno que tiene mediante el sufragio, y que en el caso de nuestro país ha sido, como lo señala el artículo 40 de la Carta Magna, una República Democrática y Federal. Esto sólo se puede lograr mediante la dirección de un aparato electoral eficaz apartado de injerencia o influencia alguno de los actores en las elecciones políticas.

Este órgano surgió el 11 de octubre de 1990 como resultado de las reformas constitucionales mencionadas, y que señalaban la expedición de una legislación reglamentaria en materia electoral. Es así como nace el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Digno es de destacar que en busca de instituciones y procedimientos más eficaces, este ordenamiento legal ha sufrido tres reformas en su contenido material, la primera fue en 1993, la segunda en 1994 y la más reciente realizada en 1996, esta última de gran importancia pues gracias a ella se han determinado con mas exactitud las facultades y obligaciones del Instituto Federal Electoral, así como los mecanismos de las elecciones.

Las disposiciones relacionadas con el IFE, las encontramos en el actual Libro Tercero de esta ley. Este libro, que consta de seis títulos, sistematizados de la siguiente manera:

Título Primero, de disposiciones preliminares; Título Segundo, de los órganos centrales; el cual a su vez se subdivide en varios capítulos: Primero, del Consejo General y de su presidencia, Segundo, de las atribuciones del consejo general, Tercero, de las atribuciones de la presidencia y del secretario del Consejo General, Cuarto, de la junta general ejecutiva, Quinta, del secretario ejecutivo del Instituto, y Sexto, de las direcciones ejecutivas. El Título Tercero, de los órganos en las delegaciones también se subdivide en varios capítulos, Primero, de las juntas locales ejecutivas, Segundo, de los vocales ejecutivos de las juntas locales, Tercero, de los consejos locales, y Cuarto, de las atribuciones de los consejos locales. El Título Cuarto, referido a los órganos del mismo Instituto en los distritos electorales uninominales consta de cuatro capítulos; a saber, de las Juntas Distritales Ejecutivas, de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales, de los Consejos Distritales y de las atribuciones de los presidentes de los Consejos Distritales. Por otro lado, el Título Quinto de las mesas directivas de casilla contiene también un capítulo primero acerca de sus atribuciones. Finalmente el Título Sexto se refiere a disposiciones comunes.

De acuerdo con el artículo 70 del ordenamiento legal que citamos, el IFE esta dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios además de que goza de la independencia, en sus decisiones y funcionamiento.

"Artículo 70.

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.

3. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código."

Cabe destacar que en la conformación de la institución en estudio, participan tanto el Poder Legislativo Federal como los partidos políticos, así como los ciudadanos mexicanos, de acuerdo a las disposiciones que hemos señalado en la Constitución.

Igualmente, debemos decir que este organismo es diferente de las comisiones electorales, es decir, estas no forman parte de aquel. Por un lado, las comisiones sólo funcionan durante el tiempo de las elecciones en tanto que el IFE trabaja en forma permanente. La sede del Instituto se encuentra en el Distrito Federal, sin embargo, sus funciones abarcan todo el territorio nacional.

2. Funciones

De acuerdo a la planeación de un sistema electoral que garantice la transparencia y agilidad en los procesos de elección de autoridades, las funciones del Instituto deben ser amplias. En este sentido, ya hemos mencionado que este organismo tiene actividades durante todo el año, aun cuando no estemos en jornada electoral propiamente. Ejemplo claro lo es el hecho de que previo a la realización de la jornada electoral, el Instituto se encarga de manera integral de las actividades que se relacionan con la capacitación de las personas que intervendrán en el proceso electoral.

Entre otras actividades en este periodo, promueve la educación cívica en la población, señala la división geográfico-electoral, se encarga de garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos y de las agrupaciones políticas, así como de las actuaciones de los ciudadanos, actualiza el padrón electoral y las listas nominales, además imprime los materiales que se usarán en las elecciones y regula la observación electoral. Adicionalmente se allega de información mediante la realización de encuestas y obtención de opiniones relacionadas.

Una vez llevadas a cabo las elecciones, se encarga de declarar la validez del proceso y a su vez otorga las constancias necesarias a los ganadores en dichas elecciones, ya sea de los Diputados, Senadores o del Presidente de la República.

La actuación del Instituto se encuentra básicamente señalada en el artículo 41 Constitucional y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la siguiente manera:

Artículo 41. 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, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto

durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de

los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando de éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Congreso General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años, y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejos electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por lados terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de

constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Uno de los principales objetivos del Instituto Federal Electoral es la vigilancia en el cumplimiento de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad plasmados en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; algunas de las definiciones que podemos señalar de los principios rectores de la conducta del IFE, son las siguientes:

1.- Principio de Certeza. Tiene por objeto que el comportamiento de los funcionarios electorales se apegue a estricto derecho, esto es, conducirse de manera clara, y sin procederles mal intencionados, con plena responsabilidad de la tarea que se les ha encomendado.

2.- Principio de Legalidad. Este apunta que todas las actuaciones en materia electoral deben realizarse conforme ha lo previsto en las leyes. En el caso que nos ocupa, todo el proceso electoral, debe llevarse a cabo sin comportamientos fraudulentos, que lleguen a distorsionar el espíritu de la ley.

3.- Principio de independencia. Nos dice que tanto los partidos como los funcionarios electorales y los ciudadanos deben respetar la autonomía del Instituto.

4.- Principio de Imparcialidad. Tratándose de funcionarios electorales, este principio señala que todos sus actos deben regirse por una ética mediante la cual no favorezcan a determinado partido político o a un sector determinado.

5.- Principio de Objetividad. Todo el proceso electoral debe ceñirse a la realidad tangible y con esto demostrar con pruebas lo obtenido en dicho proceso.

En resumen, podemos decir que el Instituto Federal Electoral fue creado con miras a dirigir la vida electoral de nuestro país, para tales efectos, podríamos encuadrar a las siguientes funciones como las vitales de éste órgano:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- c) Integrar el Registro Federal de Electores.
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y políticas electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para remover los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y ayudar o la difusión de la cultura democrática.

Las directrices básicas del IFE, las encontramos contenidas en el artículo 70 del

Código en comento, que a la letra dice:

Artículo 70

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de a aplicación de las disposiciones de este Código.

3. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código.

Por su parte, el artículo 71 señala el domicilio y la esfera de actuación del mismo órgano electoral de la siguiente forma:

Artículo 71.

1. El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura:

a) 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa, y

b) 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

2. Contará también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación.

Entre las atribuciones determinadas por el COFIPE a cada uno de los órganos que componen al IFE, se hace especial mención a las del Consejo General del mismo Instituto, al ser éste la máxima autoridad en la materia.

Artículo 82

1.- El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

- a) *Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;*
- b) *Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;*
- c) *Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente;*
- d) *Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión;*
- e) *Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente;*
- f) *Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;*
- g) *Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los consejeros electorales de los Consejo Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código;*
- h) *Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;*
- i) *Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;*
- j) *Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;*

k) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;

l) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo 1 del artículo 66 y c) al f) del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

m) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;

n) Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con Fotografía, e l de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;

o) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A de este Código;

p) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;

q) Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto;

r) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;

s) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;

t) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partidos político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;

u) Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos;

v) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto;

w) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal...;

x) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;

y) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;

z) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;

aa) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva;

bb) Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para los efectos conducentes, y

cc) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

2. El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.

Ahora bien, dentro de este mismo Consejo General, deben establecerse las atribuciones propias de la cabeza del mismo, esto es, el presidente del Consejo, tal y como se desprende de la lectura del artículo 83 del mismo ordenamiento electoral

CAPÍTULO TERCERO

*De las Atribuciones de la Presidencia
y del Secretario del Consejo General*

Artículo 83

1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

- a) Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral;*
- b) Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto;*
- c) Convocar y conducir las sesiones del Consejo;*
- d) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo;*
- e) Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, en términos de los incisos c) y d), respectivamente, del párrafo 1 del artículo 82 de este Código;*
- f) Designar de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva a quien sustanciará en términos de la ley de la materia, el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo,*

g) Proponer anualmente al Consejo General el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;

h) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;

i) Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;

j) Presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma;

k) Ordenar, previo acuerdo de Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General;

l) Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral;

m) Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;

n) Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto;

o) Ordenar, en su caso, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General, y

p) Las demás que le confiera este Código.

Por otro lado, el artículo 92 determina el campo de actuación de otra pieza clave en el funcionamiento del Instituto Federal Electoral: la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores:

Artículo 92

1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:

- a) Formar el Catálogo General de Electores,*
- b) Aplicar, en los términos del artículo 141 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;*
- c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;*
- d) Formar el Padrón Electoral;*
- e) Expedir la Credencial para Votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código;*
- f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de este Código;*
- g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;*
- h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos de este Código;*
- i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;*
- j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;*
- k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;*
- l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;*

m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia;

n) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia, y

o) Las demás que le confiera este Código.

2. Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales.

3.- Estructura

De acuerdo con los artículos 73 al 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal está integrado por un Consejo General que es el Órgano Superior de este. Además cuenta con órganos similares como por ejemplo, los 32 Consejos Locales, que corresponden a uno por cada Estado, al igual que los 300 Consejos Distritales, es decir, uno en cada distrito uninominal.

El artículo 74 del Código Federal del Procedimientos Electorales dispone que el Consejo General es una instancia permanente integrada por un Consejero presidente, ocho Consejeros electorales, así como Consejeros del Poder legislativo (un senador y un diputado), un representante por cada partido político y un Secretario.

Las sesiones de este órgano son públicas y las decisiones que los miembros toman, son votadas tanto por el Consejero Presidente como por los Consejeros Electorales quienes no pertenecen a ningún partido político, de acuerdo a lo que establecen los artículos,

Este Consejo General vigila también, según lo estipula el artículo 82 del COFIPE, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución y las demás en materia electoral, vela por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad todas las actividades del Instituto.

Al Consejo General le corresponde vigilar que todas las actividades del Instituto se realicen con estricto apego a la ley, que no favorezcan a ningún sector.

Tanto en las delegaciones de los 32 Estados y Subdelegaciones en los 300 distritos uninominales se cuenta con una Junta Ejecutiva que es presidida por un Vocal Ejecutivo, estos consejos están integrados de manera similar a los Federales.

De acuerdo al artículo 99 del COFIPE, las Juntas Locales Ejecutivas se compondrán del siguiente modo:

CAPITULO PRIMERO *De las Juntas Locales Ejecutivas*

Artículo 99

- 1. Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.*
- 2. El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta.*
- 3. El vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta.*
- 4. Las Juntas Locales Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.*

Estas juntas, deben sesionar por lo menos una vez al mes, y tendrán dentro del ámbito de su competencia territorial las siguientes atribuciones de acuerdo con el artículo 100 del mismo ordenamiento:

Artículo 100

1. Las Juntas Locales Ejecutivas sesionarán pro lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro del ámbito de su competencia territorial, las siguientes atribuciones:

a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocallías y de los órganos distritales;

b) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;

c) Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades;

d) Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en la ley de la materia, y

e) Las demás que les confiera este Código.

f) al h se derogan."

Por su parte, los Consejos Locales funcionan durante el proceso electoral y se integran por un Presidente que es designado por el Consejo General, quien es el que funge como Vocal Ejecutivo. Este órgano también cuenta con seis Consejeros Electorales y un representante por cada partido político, también se integra por vocales de la organización electoral del Registro federal electoral y de capacitación electoral y educación cívica de la Junta Local, quienes no tienen voto.

4.- Los Consejos Distritales

De acuerdo con el artículo 113 del COFIPE estos trabajan de la siguiente forma:

Artículo 113

"1. Los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero Presidente designado por el

Consejo General en los términos del artículo 82, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo, fungirá, a la vez como Vocal Ejecutivo Distrital; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

2. El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Distrital y tendrá voz pero no voto.

3. Los seis consejeros electorales serán designados por el Consejo Local correspondiente conforme a lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 105 de este Código. Por cada consejero electoral habrá un suplente. De producirse una ausencia definitiva, o en su caso, de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley. Las designaciones podrán ser impugnadas en los términos previstos en la ley de la materia, cuando no se reúna alguno de los requisitos señalados en el artículo siguiente.

4. Los representantes de los partidos políticos nacionales tendrán voz pero no voto; se determinarán conforme a la regla señalada en el párrafo 8 del artículo 74 de este Código."

5.- Las Juntas Distritales Ejecutivas

Estas Juntas Distritales Ejecutivas, tienen por objeto ser órganos permanentes, organizados de la siguiente manera:

CAPÍTULO PRIMERO *De las Juntas Distritales Ejecutivas*

1. Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario

2. El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta.

3. El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta.

4. Las Juntas Distritales Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

C) Funcionarios electorales

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, *"el funcionario público en México, es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura de aquél y para asumir funciones de representatividad iniciativa, decisión y mando"*.⁹

De esta definición podemos concluir que una persona que ha sido designada para el servicio público, por un lado debe ocupar grados altos del edificio burocrático, por el otro sus funciones serán de representatividad, iniciativa, decisión y mando. En otras palabras, no todo trabajador del Estado es un funcionario, estos se distinguen por la jerarquía, que trae aparejadas las facultades que ya se han mencionado. En el tema que estamos tratando, nos interesa la definición que en particular se tiene de funcionario electoral, misma que recuperamos del Código Penal Federal, el cual en su artículo 401 fracción II señala que:

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

I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.

II. Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;

III. Funcionarios Electorales, quienes en los términos de la Legislación Federal Electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales...

...

De la lectura anterior podemos desprender entonces que los funcionarios electorales son quienes integran los órganos que cumplen funciones electorales. Tal sería el

⁹ Olga Hernández Espindola. En *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, p. 1502.

caso de los miembros del Consejo General, de los Consejos Electorales Locales y Distritales del IFE, así como de los integrantes de las mesas directivas de casilla entre otros.

Por otra parte el Diccionario de términos del Código Federal señala que:

"Funcionarios electorales son las personas que están al servicio de los órganos electorales cuyas funciones y atribuciones están contempladas en la ley y que según su jerarquía tienen facultades de los que están revestidos en su carácter de autoridad electoral. Tomando en consideración la autonomía de los órganos electorales no se pretende incluir en este tipo de funcionarios como trabajadores del Estado, es eminentemente de confianza, en cambio en el funcionario electoral, su característica esencial es su imparcialidad".¹⁰

De las anteriores definiciones podemos validamente concluir que los funcionarios electorales serán tanto aquellos permanentes que laboren en un órgano del IFE como los que sólo tengan de manera transitoria. Estos casos son los del Presidente de Casilla o los miembros de la mesa, para los fines de las conductas descritas en el Código Federal en su Título Vigésimo Cuarto.

D) Delito

La palabra delito proviene del latín *delicto* o *delictum* y del verbo *delinque*, *delinquere*, cuyo significado es abandonar o ir por otro camino.

Este concepto de delito, ha sido variable ya que en su formación convergen varios factores culturales, sociológicos morales, religiosos y de otra índole de cada pueblo, así como la época en que se establezca. Este es otro factor que determina la

¹⁰ González y Renero. Pág. 150-151.

vigencia de su composición, ya que lo que ahora puede ser un concepto aceptado como una conducta delictiva bajo otras circunstancias temporales y espaciales ya no lo sea.

Como consecuencia de lo anterior existen varios criterios en relación a la definición más apropiada para éste concepto. Esto ha derivado en grandes discusiones doctrinarios, sin embargo consideramos prudente incluir en el presente estudio algunas definiciones elementales del delito.

Concepto legal

Este concepto lo encontramos en el artículo 7° del Código Penal en el siguiente forma:

TITULO PRIMERO
Responsabilidad Penal

CAPITULO I
Reglas Generales sobre Delitos y Responsabilidad

Artículo 7. Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente.

El delito es:

- I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;*
- II. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y*
- III. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.*

Esto significa que las normas penales prevén aquellas conductas, ya positivas ya negativas, que de acuerdo a las diversas ponderaciones tomadas en cuenta para la conformación del tipo, se consideran como ilícitos. Cabe señalar que esta definición ha sido objeto de los más diversas críticas puesto que en ella no encontramos los elementos doctrinales del delito; esto se debe a que sólo toma en consideración la conducta como punto principal. Sin embargo, se ha señalado también que esta es la

parte general y cada tipo en especial integrará los elementos restantes del concepto penal de delito.

Amen de lo anterior, podemos decir que el estudio de los delitos ha sido tan extenso como fructífero, ya que han sido más de dos escuelas las que han dedicado sus esfuerzo al análisis de lo que encierra para cada época y para cada lugar el concepto de delito. Como no es el objetivo primordial de este estudio la investigación de los delitos en general sino las ideas enfocadas en este sentido a las conductas ilícitas llevadas a cabo por funcionarios electorales, bate la definición que del delito en general obtenemos del Código Penal Federal.

E) Delitos electorales

Concepto

La doctrina ha definido a este tipo de conductas especiales en la materia como aquellas conductas, acciones, incluso omisiones atentatorias contra principios, que han de regir en un sistema electoral en un Estado Democrático y que por su propio carácter peculiar son definidos y castigados por lo general por el Código Penal o por la propia Ley Electoral.

En el caso de México, estas son las conductas que se describen el Código Penal Federal y que lesionan o ponen en peligro esa función electoral afectando concretamente al voto universal en relación a la elección de diputados, senadores y del presidente de la República, tal y como se contempla en el título vigésimocuarto del código penal federal, denominado de los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos

De acuerdo con los antecedentes que fijamos al principio de esta investigación, los delitos electorales no fueron tipificados sino hasta un siglo después de considerar que eran de vital importancia considerarlos en el Código Penal, a fin de que se disminuyeran esas conductas ilícitas cometidas en los procesos electorales.

Así las cosas quedaron sentados en la legislación en comento, ciertas conductas que se calificaron como ilícitas en materia electoral, y que es necesario describir brevemente.

En el artículo 401 se contiene las definiciones esenciales de las sujetos que pueden ser parte de un delito electoral:

El siguiente artículo, de vital importancia para el estudio que nos ocupa, hace el señalamiento expreso de que por la comisión de cualquiera de los delitos que nos ocupa, además de la pena correspondiente, existe la posibilidad de inhabilitar del cargo o inclusive destituir al servidor que hubiese incurrido en las conductas señaladas.

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

I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.

Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;

II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;

III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;

IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;

- V. *Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y*
- VI. *Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadores de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.*

En los artículos 403 al 412 contenidos en este título se encuentran registrados los delitos electorales en relación a la calidad del sujeto que los realiza.

Por ejemplo el artículo 403, señala los delitos que pueden ser cometidos por cualquier persona:

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 la ley;*
- II. Vote más de una vez en una misma elección,*
- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto,*
- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales,*

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos,

VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;

VII. El día de la jornada electoral violen, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto,

VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;

IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes,

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato,

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o

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

En el 404, se nos indica cuales son los delitos que sólo pueden ser cometidos por Ministros de Culto Religioso.

Artículo 404. Se impondrán hasta quinientos días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su

ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

El artículo 405, contiene aquellos delitos que son el motivo principal del estudio que nos ocupa, nos referimos al los que pueden ser cometidos por funcionarios electorales. Es necesaria la mención de que en el presente capítulo, sólo nos limitaremos a señalar la ubicación del artículo en cuestión toda vez que es motivo de un análisis más detenido en el capítulo cuarto de esta investigación. El artículo en cuestión reza de la siguiente manera:

Artículo 405. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores,

II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral,

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

IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;

V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;

VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propio electores se encuentren formados;

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;

VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede,

IX. Se deroga. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996).

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

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

XII. 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;

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

XIV. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Asimismo, se enlistan en el artículo 406, las conductas que los funcionarios partidistas o candidatos no deben cometer por delictivos de la siguiente forma:

Artículo 406. "Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista o candidato que:

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

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

III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales,

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

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

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

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

En el artículo 407, se contiene los delitos que son cometidos por servidores públicos, el 408, contiene la hipótesis del delito en que pueden incurrir los diputados o senadores electos que no se presenten sin causa justificada luego de ser apremiados a tomar posesión de su respectivos cargos; en los artículos 409 y 410 se señalan los delitos que afectan al Registro nacional de ciudadanos; en el artículo 411 se prevén aquellas conductas que se cometan para alterar el Registro Federal de Electores, de las listas nominales o la expedición ilícita de credenciales para votar, por último en el artículo 412 se prevé el delito que puede ser cometido por los funcionarios partidistas o por organizadores de actos de campaña.

En los anteriores capítulos hemos tratado de establecer los elementos básicos para la comprensión de los delitos electorales cometidos por los funcionarios.

A lo largo de este análisis hemos visto, en primer lugar la evolución de la sociedad en cuestiones de elección de autoridades políticos, de sistemas teocráticos hasta los últimos avances en recursos electorales para impugnar resultados. Hemos visto como en nuestro país se han presentado grandes avances en la materia, una muestra clara de ello es que la legislación electoral contempla cada vez con mayor claridad, las atribuciones de cada órgano inmiscuido en el proceso electoral, a la vez que estos demuestran una mayor especialización en su materia.

Junto con estos avances, también se ha contemplado la necesidad de incluir en la legislación punitiva, descripciones y castigos para aquellas conductas que se

consideran lesivas para el sistema electoral, con esto nos referimos a que parte de esta evolución ha traído como consecuencia la inclusión de ciertas conductas en el código penal como delitos en materia electoral.

En este sentido, es necesario apuntar que los sujetos activos del delito pueden tener más de una categoría, dependiendo la conducta o el resultado que se pretende alcanzar. Tal vez uno de los casos mas delicados en este contexto, sea el de los ilícitos cometidos por funcionarios electorales, debido al acceso que tienen a la información de la materia y la manera en la cual pueden influir en el resultado electoral; es por esta razón que debemos también analizar el marco jurídico de su actuar para así, estar en posibilidades de analizar globalmente dichas conductas.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

1.- Antecedentes constitucionales

Un instrumento sin el cual no se puede concebir un sistema político moderno y en sí una organización social moderna, es la Constitución Política del país; en el caso del nuestro, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rige la vida de nuestra nación desde 1917. En este conjunto de disposiciones, queda plasmado el proyecto de vida que la Nación ha decidido para ella misma.

Parte fundamental de este catálogo tiene que ver con los mecanismos que se utilizarán para la elección de las autoridades de nuestro país. Esto es así gracias a los sacrificios de muchas generaciones de mexicanos en aras de la democracia, quienes tras constantes luchas contra los sistemas dictatoriales de gobierno lograron la consagración del derecho a votar y ser votado en el artículo 35 de nuestro máximo ordenamiento del siguiente modo:

Art. 35. ...

- 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;**

Es digno de mención que los antecedentes inmediatos de estos derechos los encontramos en la Constitución de 1857 en el mismo artículo. En el caso del actual numeral 35, en su primer fracción encontramos el llamado voto activo, que no es más que la posibilidad de elegir a las autoridades políticas en los tres niveles de gobierno, esto es, municipal, estatal y federal. La gran importancia de esta prerrogativa radica en el hecho de que el pueblo o más correctamente, los ciudadanos, están en la posibilidad de elegir a sus dirigentes, y la orientación

política de los mismos; esto por otro lado, supone una obligación del mismo ciudadano para con el resto de la sociedad de la que forma parte, es por esto que el voto activo tiene esta doble connotación de prerrogativa y obligación.

La fracción que le sigue, se refiere a la posibilidad de los ciudadanos a ocupar los puestos de encargo popular, es decir, los susceptibles de ser votados. Esta prescripción reviste también la peculiaridad de ser al mismo tiempo un derecho y una obligación de los ciudadanos; la explicación de esta característica es sencilla ya que por un lado todos los ciudadanos pueden participar en la construcción y dirección de nuestro país y por el otro, una vez designados, tiene que cumplir con la encomienda que el pueblo les ha dado.

Como hemos señalado en capítulos anteriores, esta estructura debe estar articulada de tal modo que le permita alcanzar los ideales electorales que se ha fijado, en este sentido, en la misma Constitución encontramos la base del sistema electoral mexicano que hemos venido analizando desde sus antecedentes más remotos. Nos referimos especialmente al artículo 41 Constitucional, el cual reza del siguiente modo:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la

representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organismo Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldría a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente y en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y el funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámara del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derecho políticos de los

ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Dada la importancia del artículo que acabamos de transcribir para el tema que tratamos, debemos hacer algunos señalamientos a propósito del mismo. Comenzaremos por señalar que el antecedente directo de este precepto está localizado en el artículo del mismo número de la Constitución de 1857. En él, se encuentran las bases de nuestra forma de gobierno, tales como la enunciación del régimen representativo y el sistema federal que actualmente tenemos. Como lo hemos señalado en repetidas ocasiones, en este mismo numeral quedan las estipulaciones esenciales del sistema electoral en nuestro país.

Es necesario hacer el señalamiento de que las disposiciones contenidas en este artículo relativas a la materia electoral, han sido motivo de varias reformas, las cuales a continuación reseñaremos brevemente:

1. Adición de cinco párrafos, los cuales en esencia consideran a los partidos políticos como entidades de interés público. Esta reforma fue promulgada el dos de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis del mismo mes y año, iniciando su vigencia el día siete.
2. Esta segunda reforma tuvo como objeto la adición de seis párrafos, los cuales determinan la creación de un organismo público que dirigiera el proceso electoral (Instituto Federal Electoral), así como un Tribunal Especializado en el manejo de cuestiones electorales, compuesto de magistrados y jueces instructores con autonomía.
3. Esta reforma fue más compleja que las anteriores, ya que adiciona los párrafos sexto, décimo segundo al décimo séptimo lo que recorre la numeración en el

primer caso, de los párrafos sexto al noveno, y en el segundo, recorre al anterior décimo segundo hasta el décimo octavo, también se adicionan los párrafos décimo noveno y vigésimo. Por otro lado, deroga el anterior párrafo décimo. El motivo de esta reforma, fue la inclusión de disposiciones en el sentido de regular, tanto el financiamiento de los partidos políticos como de las campañas de los mismos, amén de establecer como máxima figura en materia jurisdiccional electoral al Tribunal Federal Electoral (actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Esta reforma se promulgó el 2 de septiembre de 1993 siendo su publicación e inicio de vigencia al día siguiente. En relación con esta reforma, es importante señalar que el 6 de septiembre siguiente, se publicó una fe de erratas al Decreto anterior.

4. Gracias a una cuarta reforma, se modifican los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo, entrando en vigencia al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el 20 de abril de 1994. El sentido de la reforma fue la disposición de que las elecciones se organizaran por un organismo público autónomo el cual estuviera conformado por una parte, de consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como por otros consejeros designados por los representantes de los partidos políticos. Y en relación con el Tribunal Electoral, se establece la obligación de que estos cubran los mismos requisitos que deben cubrirse para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. Esta reforma, que es la última sufrida por el artículo en comento, tal vez resulta la más sustancial de su trayectoria. Por virtud de la misma, el artículo se reformó desde su párrafo segundo hasta el final. Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 iniciando su vigencia el día 23 siguiente. La materia de esta reforma se conforma con diversas cuestiones; en primer lugar, quedó concentrado en la

fracción primera el texto de los anteriores párrafos segundo, tercero y séptimo en materia de regulación de los partidos políticos, incluyéndose en el mismo la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos. Por otro lado, los párrafos tercero, cuarto y quinto, que versaban acerca del financiamiento de los partidos políticos se reúnen en una fracción segunda, con la particularidad de señalar expresamente que el presupuesto de los mismos deberá ser, en forma predominante, proveniente de recursos públicos, sin dejar de lado el financiamiento privado. Bajo esta tesitura, es importante señalar que la misma reforma hace la mención de que el presupuesto derivado del financiamiento público debe estar destinado a las actividades ordinarias del partido, así como a la obtención del voto. Las leyes correspondientes son las que se encargaran de fijar los montos tope de las aportaciones económicas, así como el control y uso del dinero; de igual manera deberá contemplar las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones arriba mencionadas.

Por otro lado, quedan localizadas en la fracción tercera las disposiciones correspondientes a los anteriores párrafos octavo y noveno, los cuales se referían al organismo que se encarga de organizar las elecciones federales. A este organismo, le es retirada la injerencia del poder Ejecutivo; de igual manera es incluida la figura del consejero electoral que en número de ocho para la integración del consejo electoral, además de una que presidirá.

En un párrafo segundo, se contemplan los requisitos que deberán reunir los aspirantes al cargo de consejero ciudadano, así como la disposición de la figura suplente del consejero y la posibilidad de que la Comisión Permanente designe al consejero presidente a los electorales y a los suplentes en los recesos de la Cámara de Diputados, situación que se regulaba en el anterior párrafo décimo octavo.

Igualmente queda establecida la duración en el cargo tanto del consejero presidente como de los otros consejeros, sus impedimentos en materia laboral y su salario, el cual será igual al del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente en la fracción IV quedan acumuladas los que fueron los párrafos décimo primero y décimo segundo en materia de medios de impugnación. De igual manera los párrafos décimo tercero al décimo noveno con sus reformas quedan en el actual artículo 99 de la misma Constitución, refiriéndose al Tribunal Electoral con las características de Órgano Especializado del Poder Judicial de la Federación.¹¹

Es importante también, hacer una pequeña retrospectiva de lo que es actualmente el artículo 41 Constitucional; al efecto, debemos señalar que el antecedente más remoto acerca de este artículo, lo encontramos en el precepto 5 de los "Elementos Constitucionales" elaborados por Ignacio López Rayón en 1811, el cual señala:

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.¹²

No obstante que este antecedente poco tiene que ver con el principal tema que estudiamos; consideramos obligada la mención del mismo por ser la base sobre la cual descansarán las posteriores disposiciones en materia electoral. Los ulteriores antecedentes son los que a continuación se enumeran:

Segundo: Artículo Cincuenta de "Los sentimientos de la Nación", de José María Morelos y Pavón, fechados el 14 de septiembre de 1814.

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, cuarta edición, pp. 194-196.

¹² *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Miguel Ángel Porrúa,

Tercero: Los artículos 5, 24 y 44 del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" del 22 de octubre de 1814.

Cuarto: Decreto del Poder Conservador sobre obediencia a las leyes, del 2 de septiembre de 1814.

Quinto: Base primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823.

Sexto: Artículos 1 y 6 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824.

Séptimo: Artículo 2 del Acta del Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca, del 25 de mayo de 1834.

Octavo: Artículo 24 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado el 26 de agosto de mismo año.

Noveno: Ligera reseña de los partidos, de Vicente Cazarín, de 1851.

Décimo: Las bases 4 y 5 del Plan de Ayutla, de Florencio Villareal proclamado el 1 de marzo de 1854.

Décimo primero: Artículo 47 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856.

Décimo segundo: Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Décimo tercero: Mensaje y Proyecto de la Constitución de Venustiano Carranza del 1 de diciembre de 1916.¹³

De los datos anteriores, podemos asegurar que a medida que nuestra sociedad mexicana evoluciona, las normas que regulan su sistema electoral se vuelven cada vez más complejas, en este sentido, hemos visto, *grosso modo*, el desarrollo de las ideas políticas que se plasmaron en el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Como complemento de éstas, es obligada la mención del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la trayectoria del mismo. Es por lo anterior que haremos una breve referencia a la exposición de motivos del mismo, con la finalidad de posteriormente, llegar a comprender su estructura.

2. Exposición de Motivos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Con fecha 9 de agosto de 1990, se presentó ante la Cámara de Senadores el dictamen cuyo contenido expresa las circunstancias particulares que dieron como resultado el nacimiento del referido Código. Una de las partes fundamentales del decreto, es aquélla en donde se señala:

Con la legislación que se cita se procura dar un nuevo cauce a la reglamentación de las elecciones federales en nuestra democracia representativa. En estas normas, se da curso a la participación del electorado en los mecanismos que conllevan a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como a la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.¹⁴

¹³ *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Miguel Ángel Porrúa, pp. 132-637.

¹⁴ *Diario de los Debates*, Senado de la República, número 2, México, 1990, p. 4.

Como podemos observar, la vida política del país en aquel entonces, empezaba a cambiar en diversos sentidos, uno de los más importantes se relaciona con la participación activa de la ciudadanía en el proceso electoral; esta participación ya no se agotará con la sola emisión del voto, sino con una actuación directa en los procesos de elección previos, posteriores y durante los mismos.

La minuta proyecto que originalmente se presentó, tenía la siguiente estructura: Se componía de ocho libros, el primero sobre la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; el segundo acerca de los partidos políticos; el tercero referido al Instituto Federal Electoral; el cuarto se relaciona con los procesos especiales en las Direcciones Ejecutivas; el quinto, versa acerca del proceso electoral; el sexto, referido al establecimiento del Tribunal Federal Electoral; el séptimo comprendiendo las nulidades, medios de impugnación así como las sanciones administrativas; finalmente, el octavo comprende la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Por otro lado, y en congruencia con el sistema legal que nos gobierna, las conductas que en materia electoral se consideran como ilícitas, quedan contenidas en el Título vigésimo cuarto de nuestro Código Penal Federal.

¿Cuáles son las razones de fondo que se aludieron en la presentación de este cuerpo legal ante la Cámara de Senadores? Por principio de cuentas, se considera que de acuerdo a las nuevas situaciones que se presentan en la vida política de nuestro país, es necesario perfeccionar nuestras instituciones referidas a la participación política, esta voluntad queda de manifiesto al crear nuevas normas para la regulación de los comicios federales...¹⁵

Una de las motivaciones principales, es que las elecciones federales son consideradas como las más importantes en el ámbito nacional, pues por un lado

¹⁵ Idem

es una forma democrática de elegir a las autoridades, y por otro, es la forma de asegurar que el grueso de los ciudadanos participen en estas elecciones; finalmente, es un proceso institucional que reúne los mecanismos técnico jurídicos para que los anteriores supuestos puedan actualizarse. De lo anterior, se sigue la necesidad de reforzar el vínculo existente entre los comicios federales y el ejercicio del poder público; de este modo, las disposiciones contenidas en este proyecto satisficían la necesidad de fortalecer la función electoral y así dar pie a una representación autentica y un gobierno legítimo.

3.- Partes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

El actual Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, se estructura en ocho libro, los cuales tienen la siguiente composición:

El Libro Primero se compone de tres títulos, de los cuales, el primero se refiere a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, en este, hay tres títulos, de los cuales, el primero contiene las disposiciones preliminares, el segundo está referido a la participación de los ciudadanos en las elecciones, a su vez, este Título se subdivide en dos capítulos: de los derechos y obligaciones y de los requisitos de elegibilidad. El Título tercero, de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados contiene tres capítulos, de los sistemas electorales; de la representación proporcional para la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las fórmulas de asignación, y de disposiciones complementarias, respectivamente.

El Libro Segundo, de los Partidos Políticos, tiene la siguiente composición: el Título Primero es de disposiciones preliminares, el Título Segundo de la Constitución, registro, derechos y obligaciones, a la vez sus tres capítulos, versan

sobre el procedimiento de registro definitivo; de las agrupaciones políticas nacionales; de los derechos, y de las obligaciones respectivamente. El Título tercero, de las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos; sus cuatro capítulos tiene las disposiciones correspondientes a las prerrogativas y acceso a radio y televisión; del financiamiento de los partidos políticos, del régimen fiscal y de las franquicias postales y telegráficas, en ese orden. El Título cuarto, de los frentes, coaliciones y fusiones, se subdivide en tres capítulos, referidos cada uno a las coaliciones y a las fusiones. Por su parte, el Título Quinto contiene las normas referidas a la pérdida del registro.

El Tercer Libro de este Código, se denomina "Del Instituto Federal Electoral", su Título Primero, contiene, como en los casos anteriores, las disposiciones preliminares, el Título Segundo versa sobre los órganos centrales, en sus seis capítulos se habla del Consejo General y de su Presidencia, de las atribuciones del Consejo General; de las atribuciones de la Presidencia y del Secretario General; de la Junta General Ejecutiva; del Secretario Ejecutivo del Instituto; y de las Direcciones Ejecutivas, en ese orden. El Título Tercero, acerca de los órganos en las delegaciones, tiene a su vez cuatro capítulos, que en este orden, regulan a las Juntas Locales Ejecutivas, a los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales, a los Consejos Locales y las atribuciones de los Presidentes de los Consejos Locales. Su Título Cuarto norma los órganos del Instituto en los Distritos Electorales uninominales mediante cuatro capítulos; el primero de ellos regula a las Juntas Distritales Ejecutivas, el capítulo segundo a los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales, el tercero a los Consejos Distritales y el Cuarto de las atribuciones de los Presidentes de los Consejos Distritales. Un Título Quinto contempla lo relacionado con las mesas directivas de casilla, el Capítulo Primero contiene sus atribuciones; finalmente, el Título Sexto, contiene disposiciones comunes.

El Libro Cuarto, que habla sobre los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas, en su Título Primero regula lo tocante a los procedimientos del Registro Federal de Electores y disposiciones preliminares, su capítulo primero contiene las normas del catálogo de electores, el segundo, las de la formación del padrón electoral, el tercero, de la actualización del catálogo general de electores y del padrón electoral, el cuarto de las listas nominales de electores y de su revisión, el quinto, de la credencial para votar, el sexto de las comisiones de vigilancia. El Título Segundo contiene las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral y disposiciones preliminares. El capítulo primero, contempla al Servicio Profesional Electoral, el segundo al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y el tercero las disposiciones complementarias.

El Libro Quinto es uno de los más importantes, ya que trata del proceso electoral, su Título Primero contiene las disposiciones preliminares, el segundo, los actos preparatorios de la elección, sus cinco capítulos se refieren al procedimiento del registro de candidatos, el segundo a las campañas electorales, el tercero a los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, el cuarto del registro de representantes y el quinto de la documentación y el material electoral. El Título Tercero habla de la jornada electoral, su capítulo primero, de la instalación y apertura de casillas, el segundo de la votación, el tercero del escrutinio y cómputo en casilla, el cuarto de la clausura de la casilla y de la remisión del expediente, el quinto, acerca de las disposiciones complementarias. En su Título Cuarto se concentran las disposiciones de los actos posteriores a la elección y los resultados electorales en el siguiente orden: en el capítulo primero está la disposición preliminar, en el segundo se habla sobre la información preliminar de los resultados, el tercero de los cómputos Distritales y de la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa, el cuarto, de los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores por ambos principios y de la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa; el quinto, de los cómputos de representación

proporcional en cada circunscripción y el sexto de las constancias de asignación proporcional. El Título Quinto contempla las faltas administrativas y las sanciones, conteniendo un capítulo único.

El Libro Octavo del compendio legal en estudio se refiere a la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su Título Primero contiene las disposiciones preliminares, a su vez, el capítulo primero contiene los requisitos de elegibilidad, el capítulo segundo habla de los partidos políticos, el tercero del registro de los candidatos y de la elección, el cuarto de los resultados electorales, el quinto habla de las constancias de mayoría y validez y de las asignaciones por representación proporcional, por último, el capítulo sexto nos regula el sistema de medios de impugnación. Hay que aclarar que este Libro se consideró en vigor, hasta la total conclusión del proceso electoral de 1997, al tenor del artículo vigésimo transitorio de la reforma sufrida en 1996.

Ahora bien, de acuerdo al decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de octubre de 1996, los anteriores libros sexto y séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pasaron a conformar la actual Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual consta de cinco libros.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El primero de sus libros, concentra lo referido a los sistemas de medios de impugnación, a su vez su Título Primero contiene las disposiciones generales, el capítulo primero de este Título, habla sobre el ámbito de aplicación y los criterios de interpretación, el Título Segundo está relacionado con las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación, su capítulo primero abarca las prevenciones generales, el segundo los plazos y términos, el tercero los requisitos del medio de impugnación, el cuarto la improcedencia y el sobreseimiento, el quinto establece las partes, el sexto trata sobre la legitimación

y la personería, el séptimo las pruebas, el octavo el trámite, el noveno, la substanciación, el décimo acerca de las resoluciones y las sentencias, el décimo primero de las notificaciones, el décimo segundo de la acumulación, el décimo tercero de los medios de apremio y de las correcciones disciplinarias.

Su Libro Segundo engloba a los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal. En el Título Primero encontramos la disposición general, en el Segundo el recurso de revisión, que para su correcto funcionamiento se divide en cuatro capítulos que corresponden a la procedencia; la competencia; la substanciación y resolución, y las notificaciones. El Título Tercero regula al recurso de apelación, su primer capítulo dispone acerca de la procedencia, el segundo la competencia, el tercero de la legitimación y la personería, el cuarto, de la substanciación, el quinto de las sentencias, y el sexto de las notificaciones. El Título Cuarto habla del juicio de inconformidad, su primer capítulo de la procedencia, el segundo de los requisitos especiales del escrito de demanda, el tercero de la competencia, el cuarto de la legitimación y la personería; el quinto de los plazos y términos, el sexto de las sentencias, y el séptimo de las notificaciones. Por su parte el Título Quinto contempla lo relacionado con el recurso de reconsideración, el primer capítulo la procedencia, el segundo de los presupuestos, el tercero, de los requisitos especiales del recurso, el cuarto de la competencia, el quinto de la legitimación y la personería, el sexto de los plazos y términos, el séptimo del trámite, el octavo de las sentencias y el noveno de las notificaciones. El Título Sexto se refiere a las nulidades, el capítulo primero a las reglas generales, el segundo a la nulidad de la votación recibida en casilla, el tercero de la nulidad de elección de Diputados o Senadores.

El Libro Tercero comprende el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, su Título Único contiene las reglas generales, el capítulo primero la procedencia, el segundo la competencia y el tercero de las sentencias y de las notificaciones.

Un Libro cuarto está referido al juicio de revisión constitucional electoral, su título único acerca de las reglas generales contiene cinco capítulos, los cuales en ese orden regulan lo concerniente a la procedencia; la competencia; la legitimación y personería, el trámite, las sentencias y notificaciones.

Finalmente el Libro Quinto contempla lo relacionado al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, el cual en su Título Único habla de las reglas especiales y en su capítulo único regula lo concerniente al trámite y substanciación de la resolución.

Dentro de las legislaciones que se relacionan de forma íntima con los códigos anteriormente descritos, encontramos al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. La razón por la cual es mencionado en este trabajo, obedece al hecho de que en él se halla incluido un Título Vigésimo Cuarto, que contiene los delitos electorales en estricto apego a una congruencia en nuestro sistema jurídico.

Una de las principales motivaciones para la inclusión de este Título en el código de referencia, queda plasmada en la exposición de motivos, que en su parte conducente señala:

...las elecciones son expresión directa de la soberanía popular, y por ello sus resultados deben respetarse, tanto de parte de las autoridades como de los partidos políticos y de los ciudadanos. Resulta por ello lógico sancionar a quienes realizan actos u omisiones que impidan el total respeto al voto.¹⁶

En efecto, parte del avance democrático que importa el proceso electoral se funda en que la transparencia de este mecanismo sea protegido efectivamente por

¹⁶ *Diario de los Debates*, Cámara de Senadores, número 2, fechado el 9 de agosto de 1990, p. 17.

medio del castigo a los infractores, es decir a aquellos quienes valiéndose de alguna posición con respecto a las elecciones violenten el resultado de las mismas o de alguna manera entorpezcan su desarrollo.

En este orden de ideas, se pensó que de acuerdo con la evolución de las ideas electorales, la necesidad de tipificar conductas en esta materia era un hecho cada vez más ineludible. Es claro que las conductas a que nos referimos tienen una naturaleza política evidente, sin embargo para poder proceder en contra de los sujetos que pudiesen delinquir en esta materia, fue necesario tipificar las conductas de una manera específica. Las sanciones que están contempladas en el Título del caso, no se refieren en exclusiva a las obligaciones derivadas del artículo 36 de la Constitución que nos rige, sino además, todas aquellas conductas que se vinculen a las diversas etapas del proceso electoral.

Una de las principales características de estas disposiciones es la forma en que las sanciones se han dispuesto de acuerdo a la gravedad de la conducta, la trascendencia de ésta sobre los resultados electorales y el carácter del sujeto activo.

En este Título se contienen actualmente trece artículos donde se proscriben determinadas conductas como delictivas. En este tenor, se contemplaron varias conductas como delitos, a guisa de ejemplo tenemos la siguiente agrupación:

- 1.- Aquellos por uso indebido de documentación de identificación ciudadana, alteración, sustitución o del mismo y del Registro Federal de Electores.

- 2.- Los cometidos durante la jornada electoral, esto es, instalación, apertura o cierre extemporáneos de casilla, impedir con violencia la instalación apertura o cierre de las casillas, abstención de cumplir con las funciones de su

cargo a los funcionarios electorales, ejercer violencia física o moral sobre los funcionarios electorales, votar sin derecho o más de una vez, y obstaculizar o el desarrollo de la votación, entre otros.

3.- Conductas tendientes a obstaculizar la constatación de los resultados electorales, como lo es el entorpecer el cómputo de los votos, sustraer o destruir las boletas electorales, u otro tipo de documentos electorales alterar los resultados electorales, no entregar o impedir la entrega de documentos electorales y, difundir noticias falsas sobre la jornada o los resultados electorales en forma dolosa por ejemplo.

4.- Delitos electorales cometidos por servidor público, como son obligar a sus subordinados a votar en determinado sentido o destinar fondos públicos o bienes en apoyo a determinada candidatura o partido, así como destinar a los mismos sujetos, los servicios de sus subordinados.

5.- Inducción a votar en cierto sentido o a no votar mediante la presión religiosa, siendo ministro de culto.

6.- No ejercitar los cargos de elección popular, como lo son el de senador y diputado.¹⁷

Aunado a lo anterior, son dignas de mención las sanciones genéricas que contemplaron para aplicarse en los casos anteriores, tal es el caso de la suspensión de los derechos ciudadanos de uno a seis años, privación de la libertad de tres meses a seis años y multas de diez a quinientos días de salario mínimo.

¹⁷ Idem p.18.

Este es un panorama general de la legislación más importante que tenemos en materia electoral; como pudimos comprobar, la dinámica misma de los procesos electorales exige su constante revisión para no caer en anacronismos, es por ésta razón que el actual COFIPE ha sido modificado en varias ocasiones, siendo la última vez en 1996.

En el capítulo siguiente abordaremos con mas amplitud las hipótesis recogidas en el artículo 405 del Código Penal Federal, puesto que es de vital importancia llegar a un conocimiento claro de las conductas proscritas por la ley para los servidores electorales que, valiéndose de esa circunstancia intenten empañar la transparencia de los procesos de elección democrática que se consagran tanto en los textos legales que recién analizamos, como en la misma Constitución Federal. Es en definitiva la garantía de la mencionada transparencia electoral una de las principales motivaciones del legislador para que se castigue con especial fuerza las conductas que describimos, y a su vez nuestra preocupación el análisis profundo de las mismas, a efecto de posibilitar, desde nuestra posición la observancia de la ley.

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS GLOBAL DE LOS DELITOS ELECTORALES CONTENIDOS
EN EL ARTÍCULO 405 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

A) Generalidades acerca de este grupo de delitos

1.- Imputabilidad e Inimputabilidad

a) Imputabilidad

El maestro Fernando Castellanos Tena manifiesta respecto de este tema que la imputabilidad es "el conjunto de condiciones mínimas de salud y desarrollo mentales en el autor, en el momento del acto típico penal, que lo capacitan para responder del mismo."¹⁶

Bajo este tenor, la imputabilidad "es la posibilidad condicionada por la salud mental y por el desarrollo del autor, para obrar según el justo conocimiento del deber existente. Es la capacidad de obrar en Derecho Penal, es decir, de realizar actos referidos al Derecho Punitivo que traigan consigo las consecuencias penales de la infracción."¹⁷

La imputabilidad requiere "no sólo el querer del sujeto, sino además su capacidad de entendimiento, pues únicamente por su desarrollo y su salud mental es capaz de representar el hecho, conocer su significación y mover su voluntad al fin concreto de violación de la norma, puede ser reprochado en el juicio integrante de la culpabilidad."¹⁸

¹⁶ Castellanos Tena, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Porrúa. P. 218

¹⁷ Castellanos Tena. Op. cit. P. 218.

¹⁸ Pavón Vasconcelos, Francisco. *Manual de Derecho Penal Mexicano*. Porrúa. P. 363

En el análisis de los fenómenos delictivos, la capacidad de comprender la ilicitud de una conducta es imprescindible para que el sujeto que la ejecuta sea susceptible de reproche social. Es por ello que en el caso de todos los delitos que nos ocupan, contenidos en el numeral 405 de nuestro máximo ordenamiento punitivo, el sujeto activo que agote la conducta típica, deberá estar dotado de esa capacidad de querer y entender; en caso contrario, no podemos considerar que sea sujeto de atribución penal.

En cuanto a estas hipótesis, es imprescindible resaltar que para ser funcionario electoral se requiere contar con una capacidad mínima que permita al sujeto desempeñar las actividades propias de su cargo electoral, por tanto, en el caso de que algún sujeto lleve a cabo alguna de las conductas descritas en los tipos penales que analizaremos, será responsable penalmente si cumple con la calidad específica exigida, a menos que estemos en presencia de una situación excepcional en la que se dé una causa de inimputabilidad.

b) Inimputabilidad

El sujeto activo de este evento delictivo debe gozar de una capacidad psíquica suficiente para comprender el alcance ilícito de su conducta, de lo contrario, el agente no puede ser sujeto de reproche, lo que se presenta en estos casos:

- Desarrollo intelectual retardado: en el caso concreto, no se debe presentar esta excluyente, ya que se supone que quien ha sido nombrado funcionario electoral, cuenta de antemano con una capacidad psíquica para ello, por lo que consideramos inviable este caso.
- Estados de inconsciencia transitorios o permanentes: en este caso lo que sucede a la *psique* del sujeto, tiene origen diverso y permite incluso la presencia de intervalos de lucidez; dichos estados impiden una plena conciencia del sujeto al

actuar o dejar de hacerlo, con lo cual se presenta una situación que de nueva cuenta impide la reprochabilidad. Los delitos electorales susceptibles de ser cometidos por funcionarios electorales admiten esta excluyente de delito.

- **Menores de edad:** ellos son sujetos de medidas de seguridad aplicables por la autoridad administrativa competente, hechos que les excluye del ámbito estrictamente penal, por lo que no consideramos viable su aparición como sujetos activos del delito; a mayor abundamiento, la legislación electoral exige que los funcionarios electorales, sea cual sea su nivel, deben ser ciudadanos, teniendo para ello la necesidad de ser mayores de edad, en términos del artículo 34 de nuestra Carta Magna. Por lo anterior, son conductas que no pueden ser ejecutadas por menores de edad.

2.- Condiciones objetivas de punibilidad

a) Condiciones objetivas de punibilidad

Las condiciones objetivas de punibilidad son requisitos generalmente de orden procesal, indispensables para definir la pretensión punitiva del Estado. En el caso de las hipótesis que nos ocupan, es pertinente manifestar que en ninguna de ellas se exige condicionalidad objetiva alguna, por tanto, no se requiere de llevar a cabo conducta adicional alguna para proceder en contra del funcionario electoral que agote alguno de los delitos en estudio.

Los Maestros Granados Atlaco, consideran a las condiciones objetivas de punibilidad, como elemento esencial del delito, "toda vez que, si bien es cierto son excepcionales los casos que nuestra ley consagra ilícitos dotados de las mismas, también es cierto que dichos casos no podrían perfeccionarse como delitos de no cumplirse la condicionalidad objetiva de penalidad".¹⁹

¹⁹ Granados Atlaco, Miguel Angel y Granados Atlaco, José Antonio. Antología. Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM. P. 123

b) Ausencia de condiciones objetivas de punibilidad

Al faltar algún requisito indispensable para que se defina la pretensión punitiva del Estado, es posible que se presente el aspecto negativo de las condiciones objetivas de punibilidad. Sin embargo, como ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 405 del Código Penal Federal exige requisito alguno, podemos afirmar que este aspecto negativo no es dable.

3.- Punibilidad y excusas absolutorias

a) Punibilidad

Francisco Pavón Vasconcelos conceptúa a la Punibilidad como "la amenaza de pena que el Estado asocia a la violación de los deberes consignados en las normas jurídicas, dictadas para garantizar la permanencia del orden social".²⁰

La amenaza de sanción prevista en la ley por el legislador, se encuentra prevista en el mismo 405 del Código Penal Federal que inicia su texto señalando las sanciones aplicables para quienes ejecuten las conductas descritas en ese numeral:

Artículo 405.- Se impondrá de *cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años de prisión*, al funcionario electoral que: ...

Del texto anteriormente transcrito se desprende que la ley penal señala en forma conjuntiva sanciones corporal y pecuniaria para quien cometa alguna de las conductas establecidas en el artículo citado. Cabe señalar que dichas sanciones fueron incrementadas a través de la reforma del 25 de marzo de 1994, ya que el texto original preveía penas menores, incluso de carácter alternativo (veinte a cien

²⁰ Márquez Piñero, Rafael. *Derecho Penal "Parte General"*. Trillas. P. 255

días multa o prisión de tres meses a cinco años), dando prioridad al arbitrio judicial para la imposición de las sanciones.

b) Excusas absolutorias

Jiménez de Asúa las define así: "Son causas de impunidad o excusas absolutorias, las que hacen que a un acto típico, antijurídico, imputable a un autor y culpable no se asocie pena alguna por razones de utilidad pública."²¹

Entendidas como circunstancias que excluyen la aplicación de la pena basadas en cuestiones de política criminal, encontramos que en el caso de los delitos electorales que pueden ser cometidos por funcionarios en la materia, no existe excusa absoluta alguna prevista en el Código Penal Federal, por lo que es imposible pensar en la presencia de este aspecto negativo.

B) Análisis de cada hipótesis

1.- Fracción I

Las punibilidades apuntadas en el inciso anterior serán aplicables al funcionario electoral que:

Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.

a) Conducta y ausencia de conducta

²¹ Márquez Piñero. Op. cit. P. 424

i. Conducta

Fernando Castellanos Tena define a la conducta como "el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito."²²

En el caso concreto, se trata de un delito de acción, ya que todas las conductas que se derivan de los verbos contenidos en la fracción, requieren de una actividad, un hacer, es decir, una conducta positiva, consistente en alterar, sustituir, destruir o hacer uso indebido de los documentos relacionados con el Registro Federal de Electores.

Todos los verbos incluidos en esta fracción son de carácter activo.

ii. Ausencia de Conducta

El delito de alterar, sustituir, destruir o hacer uso indebido de documentos del Registro Federal de Electores, por su naturaleza, nos lleva a pensar en la imposible presencia de cualquiera de las causas reconocidas por la doctrina. Resulta fuera de toda lógica pensar que por una *vis maior*, *vis absoluta* o movimientos reflejos se lleve a cabo alguna de las conductas descritas en la fracción I.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

La cabal adecuación de la conducta al tipo se dará en el caso concreto, tomando en cuenta los elementos de la descripción objetiva hecha por el legislador conocida con el nombre de tipo penal, en cualquiera de las hipótesis que se desprenden del texto que ya ha quedado transcrito.

- Verbos núcleo: alterar, sustituir, destruir o hacer uso indebido.

²² Fernando Castellanos Tena. Op. cit. P. 149

- Sujeto activo: el funcionario electoral que altere, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos del Registro Federal de Electores.
- Sujeto pasivo: la sociedad en general.
- Bien jurídico tutelado: el manejo correcto de la documentación del Registro Federal de Electores.
- Objeto material: los documentos del Registro Federal de Electores.
- Referencias: ninguna es exigida por el tipo penal.
- Medios: en la hipótesis concreta tampoco se exigen medios concretos.

ii. Atipicidad

Al no haber una cabal adecuación de la conducta al tipo penal contenido en la descripción legislativa, estaremos en presencia entonces de la atipicidad, que en el caso específico se presentará cuando falte alguno de los elementos que han quedado desglosados.

No habrá alteración, sustitución destrucción o uso indebido de documentos del Registro Federal de Electores si el sujeto activo no lleva cabo actos tendientes a agotar la conducta, o en su defecto si no se trata de documentación del Registro Federal de Electores, incluso si el que lleva a cabo la conducta carece de la calidad específica de sujeto activo consistente en ser funcionario electoral.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

Al generar una afectación al orden social, y por ende, una ruptura de la armonía colectiva, se entiende que este delito de alterar, sustituir, destruir o hacer uso

indebido de documentos del Registro Federal de Electores entraña una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

- **Defensa legítima**

Para Vela Treviño, la defensa legítima es "la conducta que se realiza en ejercicio del derecho que se tiene para preservar intereses propios o de terceros que se encuentran jurídicamente protegidos y que son víctimas de un ataque ilegítimo".²³

Esta causa de justificación no puede presentarse, ya que es absurdo pensar que alguien, so pretexto de llevar a cabo la repulsa a un ataque grave, actual e inminente, altere, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos del Registro Federal de Electores.

- **Estado de necesidad**

El estado de necesidad, entendido como la salvaguarda de un bien jurídico frente el sacrificio de un de menor jerarquía, tampoco es dable en las hipótesis que se derivan de la fracción I del artículo 405 del Código Penal Federal.

- **Cumplimiento de un deber**

El sujeto activo puede encontrarse sujeto a un orden legal que le imponga llevar a cabo determinadas tareas, con lo que es factible la presencia de esta causa de justificación, siempre que sea el deber lo que le compela a actuar, como en el caso del funcionario electoral que debe llevar a cabo la destrucción de las credenciales para votar que no sean recogidas por los ciudadanos, en el término legal para hacerlo.

- **Ejercicio de un derecho**

²³ Vela Treviño, Sergio. *Antijuricidad y Justificación*. Porrúa. P. 317

Aquí no cabe la posibilidad de excluir al delito, ya que precisamente es obligación del funcionario electoral llevar a cabo una serie de conductas relacionadas con su actividad dentro del órgano de que se trate, con lo que es inviable admitir que exista esta causa de justificación en las hipótesis que estamos estudiando.

- **Consentimiento del ofendido**

Por los requisitos exigidos en la fracción III del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, no es posible que se presente esta causa de justificación en el delito que analizamos, ya que no se trata de un bien jurídico disponible.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

La culpabilidad es el nexo intelectual y emocional que vincula al sujeto activo con la conducta desplegada y el resultado correspondiente, por ello es conveniente que precisemos cuál de las formas que ofrece la culpabilidad enmarca la conducta desplegada en este delito.

Este delito es de carácter doloso, ya que requiere la plena intencionalidad del sujeto activo, es decir, el agente, que al alterar, sustituir, destruir o hacer uso indebido de documentos del Registro Federal de Electores, actúa en forma intencional.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que no es factible como una forma de la culpabilidad, en virtud de la naturaleza de las probables conductas.

ii. Inculpabilidad

El nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente en este evento antisocial.

No exigibilidad de otra conducta: respecto de la *vis compulsiva* o violencia moral, consideramos viable su presencia como excluyente de la culpabilidad en el caso concreto, ya que puede darse una amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral. Respecto del estado de necesidad, no hay posibilidad de que se presente, al igual que el caso fortuito como excluyente del delito.

2.- Fracción II

La segunda fracción del numeral 405 describe como un delito que puede ser ejecutado por algún funcionario electoral cuando:

Se abstenga de cumplir sin causa justificada con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral,

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

Ignacio Villalobos señala que "...los delitos de omisión son aquellos que consisten en no hacer algo que se debe hacer; violando por tanto, un mandato y constituyen un actuar humano, o caen bajo la denominación genérica de actos humanos, porque son también una forma de exteriorización de una voluntad". No basta el no hacer para que haya omisión, es necesario que "...se deje de hacer lo que se debe hacer..."²⁴

Se trata de un delito de omisión, ya que las probables conductas englobadas en esta hipótesis requieren de una inactividad, un no hacer, es decir, una conducta negativa, consistente en abstenerse de cumplir con las obligaciones inherentes a la función electoral que desempeña.

ii. Ausencia de Conducta

El delito de abstenerse de cumplir con las obligaciones del cargo que desempeñe un funcionario electoral, sin causa que lo justifique, admite la presencia de algunas formas de ausencia de conducta, por la naturaleza omisiva del evento, lo que nos lleva a pensar en la posible presencia de una *vis maior* o una *vis absoluta* que le impidan al sujeto cumplir y se dé la abstención descrita en la fracción II, aunque es pertinente aclarar que los fenómenos citados podrían funcionar como causas de atipicidad, como se explicará más adelante.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

La perfecta y cabal adecuación de la conducta específica al tipo concreto se dará tomando en cuenta los elementos de la descripción objetiva hecha por el legislador conocida con el nombre de tipo penal, con base en la hipótesis que se desprende del texto descrito en la fracción II del numeral 405 que nos ocupa y de donde se desglosa lo siguiente:

- Verbos núcleo: abstenerse de cumplir.
- Sujeto activo: el funcionario electoral que se abstenga de cumplir con las obligaciones del cargo que desempeñe, sin causa que lo justifique.
- Sujeto pasivo: la sociedad en general.
- Bien jurídico tutelado: el recto y cumplido ejercicio de las funciones electorales.

²⁴ Villalobos, Ignacio. *Derecho Penal Mexicano. Parte General*. P. 245 y ss.

- Objeto material: no existe.
- Referencias: ninguna es exigida por el tipo penal.
- Medios: en la hipótesis concreta tampoco se exigen medios específicos.

ii. Atipicidad

De no darse la indispensable adecuación de la conducta al tipo penal contenido en la descripción legislativa, estaremos en presencia entonces de alguna causa de atipicidad, que en el caso específico se presentará cuando:

- Quien se abstenga de llevar a cabo la función electoral no tenga la calidad específica exigida para el sujeto activo.
- El funcionario electoral cumpla con su obligación en los términos de la legislación electoral
- Se abstenga de cumplir con las obligaciones del cargo que desempeñe un funcionario electoral, pero por una causa que lo justifique, como puede ser alguna causa de fuerza mayor, enfermedad grave, imposibilidad física para el cumplimiento, etcétera.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

Al generar una afectación al orden social, y por ende, una ruptura de la armonía colectiva, se entiende que el incumplimiento de sus obligaciones legales por parte del funcionario electoral, entraña una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

El maestro Ignacio Villalobos da una explicación clara de las causas de licitud: "Las excluyentes de antijuridicidad no pueden producir efectos sin una declaración o un

reconocimiento legal que constituye la antijuricidad formal y que no puede ser eliminada sino por otra manifestación del mismo género legal". "la eliminación total (material y formal) de la antijuricidad requiere, pues, una declaración legal que no se exige respecto de ningún otro de los elementos del delito" ²⁵

- **Defensa legítima**

No puede presentarse, en virtud de ser inadmisibles que el sujeto activo argumente que la repulsa a un ataque grave, actual e inminente, le orilló a omitir el cumplimiento cabal de sus funciones.

²⁵ Villalobos, Ignacio. Op. cit. P. 325

- **Estado de necesidad**

Tampoco es dable esta causa de justificación en la hipótesis derivada de la fracción II en razón de que al existir una circunstancia de extrema urgencia, se daría una atipicidad al haber causa justificada para incumplir el funcionario electoral.

- **Cumplimiento de un deber**

Ya señalamos que en cumplimiento de un deber, el sujeto activo se encuentra sujeto a un orden legal que le impone llevar a cabo determinadas tareas; sin embargo, en el caso concreto, precisamente el funcionario electoral deja de cumplir con las tareas propias de su función y es por ello que se le responsabiliza penalmente, con lo que no es factible la presencia de esta causa de justificación.

- **Ejercicio de un derecho**

La misma situación se presenta en cuanto a esta causa de justificación.

- **Consentimiento del ofendido**

Con base en las exigencias de la fracción III del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, no es posible que se presente esta causa de justificación en el delito que analizamos, ya que no se trata de un bien jurídico disponible.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

De la culpabilidad hemos señalado que es el nexo intelectual y emocional que vincula al sujeto activo con la conducta desplegada y el resultado correspondiente.

En el caso que nos ocupa, este delito es de carácter doloso, ya que requiere la plena intencionalidad del sujeto activo o agente, de incumplir con las actividades propias de su cargo electoral.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que no es factible como una forma de la culpabilidad, en virtud de la naturaleza omisiva de la conducta.

ii. Inculpabilidad

Puede desvirtuarse el nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, mediante alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente en este evento antisocial, pensando en la posibilidad de que desconozca que determinada función le corresponde llevarla a cabo, siempre que sea invencible tal error.

No exigibilidad de otra conducta: respecto de la *vis compulsiva* o violencia moral, consideramos viable su presencia como excluyente de la culpabilidad en el caso concreto, ya que puede darse una amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral si no deja de cumplir con las actividades propias de su cargo. Respecto del estado de necesidad, no hay posibilidad de que se presente, al igual que el caso fortuito, como excluyente del delito.

3.- Fracción III

Esta fracción recoge una hipótesis más de delito electoral susceptible de ser cometido por funcionario electoral, siendo aplicables las punibilidades mencionadas al principio de este capítulo (*vid infra* p. 5), y sancionándose al funcionario electoral que:

Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada,

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

Se trata de un delito que admite ambas posibilidades: de acción, ya que obstruir puede llevarse a cabo a través de actos positivos, de una actividad, un hacer. De igual forma, a través de omisiones se puede obstaculizar el desarrollo normal de la votación.

ii. Ausencia de Conducta

El delito de obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, nos lleva a pensar en la imposible presencia de cualquiera de las causas reconocidas por la doctrina (*vis maior*, *vis absoluta* o movimientos reflejos)

Mezger señala que los actos reflejos son, "los movimientos corporales en los que la excitación de los nervios motores no están bajo el influjo anímico, sino que es desatada inmediatamente por un estímulo fisiológico corporal, esto es, en los que un estímulo subcorticalmente y sin intervención de la conciencia, pasa de un centro sensorio a un centro motor y produce el movimiento".²⁶

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

²⁶ *Tratado de Derecho Penal*. Tomo I. Publicación: Revista de Derecho Privado. P. 196

La perfecta adecuación de la conducta al tipo penal específico se dará tomando en cuenta los elementos de la descripción legislativa.

- Verbo núcleo: obstruir.
- Sujeto activo: el funcionario electoral que obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.
- Sujeto pasivo: la sociedad en general.
- Bien jurídico tutelado: el recto ejercicio de la función electoral, que es de carácter público.
- Objeto material: dependerá de cómo se traduzca la conducta de obstruir.
- Referencias: de ocasión, ya que debe ser a lo largo del desarrollo de la votación.
- Medios: en esta hipótesis no se exigen medios concretos.

ii. Atipicidad

Al no darse la adecuación de la conducta al tipo, estaremos en presencia de la atipicidad, que en el caso específico se presentará cuando falte alguno de los elementos que han quedado desglosados.

No habrá obstrucción al desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, si el sujeto activo no lleva cabo actos tendientes a agotar la conducta, o en su defecto si no se trata del desarrollo de la votación, o incluso si el que lleva a cabo la conducta carece de la calidad específica de sujeto activo (ser funcionario electoral). También será atípica la conducta si el agente se encuentra amparado por una causa que lo justifique.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

Este delito de obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada entraña una conducta contraria a Derecho, toda vez que el funcionario electoral está obligado a actuar con estricto apego a derecho y a velar por el respeto de las normas electorales, siendo por tanto el primer responsable ante la inobservancia.

ii. Causas de Justificación

El hecho de que el tipo penal prevea como parte de sus elementos el hecho de que se trate de un obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, descarta la posibilidad de las excluyentes que analizamos, toda vez que, ante alguna circunstancia que ampare la conducta, estaremos hablando de una atipicidad.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

La culpabilidad es el nexos intelectual y emocional que une al sujeto con su conducta y el resultado correspondiente; en el caso concreto, podemos considerar que este delito admite las dos formas que reconoce nuestro derecho vigente.

Este delito es de carácter doloso, ya que requiere la plena intencionalidad del sujeto activo, es decir, el agente, al obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, actúa en forma intencional.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que es factible como una forma de la culpabilidad, en virtud de que el agente puede llegar a ejecutar la conducta con la intención de hacerlo pero sin perseguir el fin delictivo o el resultado previsto en el delito, en el caso de que por inexperiencia el funcionario de casilla acepte un acuerdo de los representantes de los partidos para firmar cada una de las boletas, con lo que se retrasaría el inicio de la votación.

ii. Inculpabilidad

El nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente en este evento antisocial y que traiga como consecuencia que el funcionario electoral llegue a obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.

No exigibilidad de otra conducta: respecto de la *vis compulsiva* o violencia moral, consideramos posible que se dé en el caso concreto, ya que puede cernirse sobre la persona del funcionario electoral la amenaza de un grave daño. En cuanto al estado de necesidad, no hay posibilidad de que se presente, al igual que el caso fortuito.

4.- Fracción IV

De dos a seis años de prisión y una multa de cincuenta a doscientos de multa se impondrán al funcionario electoral que:

Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales,

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

Con base en los verbos utilizados para describir la hipótesis, podemos afirmar que se trata de un delito de acción, ya que requieren de una conducta positiva, de una actividad, un hacer, el cual consiste en alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales.

ii. Ausencia de Conducta

La naturaleza del delito de alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales, nos conduce a considerar la imposibilidad de las formas de ausencia de conducta reconocidas por los penalistas. Probablemente sea viable el caso de la *vis maior* para la hipótesis de destruir boletas, documentos o materiales electorales

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

En el caso concreto, se podrá hablar de la cabal adecuación de la conducta al tipo, tomando en cuenta los elementos de la descripción objetiva hecha por el legislador, en las hipótesis que se desprenden del texto apuntado *supra*.

- **Verbos núcleo:** alterar (resultados electorales), sustraer o destruir (boletas, documentos o materiales electorales).
- **Sujeto activo:** el funcionario electoral que altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales.
- **Sujeto pasivo:** la sociedad en general.
- **Bien jurídico tutelado:** la certeza en la emisión de resultados electorales y el manejo correcto de la documentación del Instituto Federal Electoral.
- **Objeto material:** los documentos del Instituto Federal Electoral.
- **Referencias:** ninguna es exigida por el tipo penal contenido en la fracción.
- **Medios:** tampoco se exigen medios en la hipótesis concreta.

ii. Atipicidad

Al no darse la necesaria adecuación de la conducta al tipo penal, estaremos ante el aspecto negativo de la tipicidad, es decir, la atipicidad; en el caso específico, se presentará cuando no haya alteración de los resultados electorales, sustracción o destrucción de boletas, documentos o materiales electorales, siempre que el sujeto activo no lleva a cabo los actos que agoten dichas conductas, o en su defecto si no se trata de documentación electoral o de los materiales electorales que son definidos en las fracciones V y VI del artículo 401 del Código Penal Federal, o cuando el que lleva a cabo la conducta no es funcionario electora, y por ende, carece de la calidad específica de sujeto activo exigida por el tipo.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

Al generar una afectación al orden social, y por ende, una ruptura de la armonía colectiva, se entiende que este delito de alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales representa una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

- **Defensa legítima**

No puede presentarse esta causa de justificación, ya que es ajeno a la lógica pensar que alguien, con el pretexto de repeler una agresión grave, actual e inminente, agote alguna de las conductas de alterar resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales.

- **Estado de necesidad**

El estado de necesidad tampoco es dable en las hipótesis recogidas por la fracción IV del artículo 405 en comento.

- **Cumplimiento de un deber**

Respecto de este tema ya hemos señalado que el sujeto activo puede encontrarse sujeto a un orden legal que le imponga llevar a cabo determinadas tareas, lo que nos lleva a considerar factible la presencia de esta causa de justificación, siempre que sea el deber lo que le compela a actuar, como en el caso del funcionario electoral que debe llevar a cabo la destrucción de documentación electoral.

- **Ejercicio de un derecho**

Esta causa de justificación no es viable, ya que no se puede hablar de la existencia de un derecho que legitime al agente para alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales, con lo que no cabe la posibilidad de excluir al delito.

- **Consentimiento del ofendido**

Tomando en cuenta los requisitos exigidos en la fracción III del numeral 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, es imposible que se presente esta causa de justificación, al no ser un bien jurídico disponible el tutelado por la fracción analizada.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

Este delito es eminentemente doloso, al requerir de la plena intencionalidad del sujeto activo, quien al alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales lo hace de manera intencional.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que no es factible como una forma de la culpabilidad, en virtud de la naturaleza de las probables conductas (alterar, sustraer, destruir).

ii. Inculpabilidad

En teoría, el nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente en este evento antisocial, en el

caso de alterar los resultados, ya que por algún error aritmético se pueda pensar que fueron alterados los resultados electorales.

No exigibilidad de otra conducta: la *vis compulsiva* o violencia moral, es posible en el caso concreto, ya que puede presentarse la existencia de una amenaza de grave daño sobre la persona del funcionario electoral, a menos que acepte alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales. En cuanto al estado de necesidad, al igual que el caso fortuito, no hay posibilidad de que se presente.

5.- Fracción V

Las punibilidades contenidas en el proemio del artículo 405 que analizamos, serán aplicables al funcionario electoral que:

No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

Se trata de un delito con varias hipótesis, por lo que se deberá precisar cada una de las posibilidades que se puede dar; en la hipótesis de impedir la entrega se trata de un delito de acción, en tanto que el caso de no entregar oportunamente documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada, será de omisión.

ii. Ausencia de Conducta

El delito de no entregar o impedir la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada no admite la presencia del aspecto negativo de la conducta.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

La cabal adecuación de la conducta al tipo se dará en el caso concreto, tomando en cuenta los elementos de la descripción objetiva hecha por el legislador conocida con el nombre de tipo penal, en cualquiera de las hipótesis que se desprenden del texto que ya ha quedado transcrito.

- Verbos núcleo: no entregar o impedir la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada.
- Sujeto activo: el funcionario electoral que no entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada.
- Sujeto pasivo: la sociedad en general.
- Bien jurídico tutelado: el manejo correcto de la documentación o material electoral.
- Objeto material: los documentos y materiales electorales.

Para ser más explícitos, transcribiremos lo relativo a los documentos y materiales electorales, señalado por el Código Penal Federal en el artículo 401, numeral consagrado a explicar varios de los conceptos relevantes para el Título Vigésimo cuarto. Concretamente, las fracciones V y VI prescriben:

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

V.- Documentos públicos electorales: las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y

VI.- Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del

voto, marcadores de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.

- Referencias: ninguna es exigida por el tipo penal.
- Medios: en la hipótesis concreta tampoco se exigen medios en particular.

En cuanto al elemento de la entrega oportuna, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales explica cuáles son los plazos legales, verbigracia, el artículo 238, para el caso de los funcionarios de casilla, los plazos en que deben remitir, una vez que se haya clausurado la casilla, los paquetes y expedientes:

Artículo 238.- ...

- a) **Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito;**
- b) **Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, y**
- c) **Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.**

También la Ley Electoral establece otros plazos para la entrega de materiales y documentos electorales, dependiendo del caso concreto.

ii. Atipicidad

Porte Petit explica que la atipicidad "existirá cuando no haya adecuación al tipo, es decir, cuando no se integre el elemento o elementos del tipo descrito por la norma, pudiéndose dar el caso de que cuando el tipo exija más de un elemento, puede haber adecuación a uno o más elementos del tipo pero no a todos los que el mismo requiere".²⁷

Al no haber una cabal adecuación de la conducta al tipo penal contenido en la descripción legislativa, estaremos en presencia entonces de la atipicidad, que en el

²⁷ Porte Petit, Celestino. *Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal*. Porrúa. P. 473 y ss.

caso específico se presentará cuando falte alguno de los elementos desglosados *supra*.

No habrá delito cuando se entregue o no se impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales; si el sujeto activo no lleva cabo actos tendientes a agotar la conducta, o en su defecto si no se trata de documentación o materiales electorales, o si el que lleva a cabo la conducta carece de la calidad específica de ser funcionario electoral. También habrá atipicidad si existe una causa justificada para la entrega inoportuna, o si se cumple con los plazos señalados por la legislación electoral.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

Al generar una afectación al orden social, y por ende, una ruptura de la armonía colectiva, se entiende que este delito de no entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada entraña una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

Respecto de este aspecto negativo del delito, Castellanos Tena señala: "Las causas de justificación son aquellas condiciones que tienen el poder de excluir la antijuridicidad en una conducta típica. Representan un aspecto negativo del delito; en presencia de alguna de ellas falta alguno de los elementos esenciales del delito: la antijuridicidad".²⁸

Con base en lo anterior, y por su obvia imposibilidad en la hipótesis que analizamos, sólo haremos énfasis en tal situación, en razón de considerar innecesario abordar las causas de justificación.

²⁸ Castellanos Tena, Fernando. P. 235

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

El dolo supone "la existencia de una voluntad consciente encaminada a la ejecución del evento delictivo, mismo que ha de producir por fuerza un resultado antijurídico."²⁹

Este delito es de carácter doloso, ya que requiere la plena intencionalidad del sujeto activo, es decir, el agente, que al no entregar o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada, actúa en forma intencional.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que, en virtud de la naturaleza de las probables conductas, no es factible como una forma de la culpabilidad.

ii. Inculpabilidad

El nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: una falsa concepción de la realidad por parte del funcionario electoral puede omitir la entrega oportuna de documentos o materiales electorales en el caso de que se encuentre equivocado en cuanto a dichos plazos.

No exigibilidad de otra conducta: la *vis compulsiva* se puede presentar como una causa de inculpabilidad, al darse una amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral. En cuanto al estado de necesidad, éste no puede presentarse en virtud de que no imaginamos un caso en el que se salvaguarde un bien jurídico de idéntica jerarquía que el sacrificado, sucediendo algo semejante con el caso fortuito.

²⁹ Granados Atlaco, Miguel Angel y Granados Atlaco, José Antonio. Op. cit. P. 107 y 108.

6.- Fracción VI

Otro delito susceptible de comisión por parte de un funcionario electoral se describe en la sexta fracción del artículo 405 de nuestro máximo ordenamiento punitivo, sancionándose al que:

En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

La forma de la conducta que opera en este caso es la acción, ya que ejercer e inducir son verbos contenidos en esta fracción que requieren de una actividad, un hacer, es decir, una conducta positiva, consistente en que el funcionario electoral, en ejercicio de sus funciones, ejerza presión sobre los electores y a su vez los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, esto puede darse, ya sea en el interior de la casilla o en el lugar donde los electores se encuentren formados.

ii. Ausencia de Conducta

El delito consistente en que un funcionario electoral en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados, por su naturaleza, nos lleva a pensar en la imposible presencia de cualquiera de las causas de ausencia de conducta reconocidas por la doctrina. Resulta impensable que por una *vis maior*, *vis absoluta* o movimientos reflejos se agoten las conductas descritas en la fracción a estudio.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

La cabal y perfecta adecuación de la conducta al tipo se presentará en el caso concreto, cuando se actualice plenamente alguna de las hipótesis previstas en este numeral.

- **Verbos núcleo:** ejercer presión sobre los electores e inducirlos a votar por un candidato o partido determinado.
- **Sujeto activo:** el funcionario electoral que en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- **Sujeto pasivo:** la sociedad en general.
- **Bien jurídico tutelado:** el recto ejercicio de la función electoral.
- **Objeto material:** los electores.
- **Referencia espacial:** en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- **Medios:** no se exigen en este caso que no ocupa.

ii. Atipicidad

Ante la falta de actualización de alguno de los elementos previstos en la fracción que revisamos, no habrá una cabal adecuación de la conducta al tipo penal, por lo que estaremos en presencia de la atipicidad.

No habrá este delito de que el funcionario electoral que en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados. si el sujeto activo no lleva cabo el ejercicio de presión, o si lo hace no es sobre los electores; tampoco se actualizará el delito si no se induce adicionalmente a votar por un candidato o partido; de igual

forma se dará la atipicidad si no se cumple con las referencias espaciales, es decir, sin no se llevan a cabo estas conductas en el interior de la casilla o en el lugar donde los electores se encuentren formados.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

Al generar una afectación al orden social, y por ende, una ruptura de la armonía colectiva, se entiende que este delito de funcionario electoral que en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados, entraña una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

- **Defensa legítima**

Esta causa de justificación no puede presentarse, ya que es absurdo pensar que alguien, so pretexto de llevar a cabo la repulsa a un ataque grave, actual e inminente, ejerza presión sobre electores induciéndoles a votar en un sentido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados los electores.

- **Estado de necesidad**

Tampoco es viable en las hipótesis que se derivan de la fracción VI del artículo 405 del Código Penal Federal.

- **Cumplimiento de un deber**

El sujeto activo puede encontrarse sujeto a un orden legal que le imponga llevar a cabo determinadas tareas, con lo que es factible la presencia de esta causa de justificación, en las hipótesis que revisamos, no se puede pensar que se den con base en el cumplimiento de un deber del funcionario electoral, sino por el contrario, este delito entraña una violación a los deberes que implica dicha clase de función.

- **Ejercicio de un derecho**

Consiste básicamente en "la opción que tiene el sujeto para actuar aparentemente de manera ilícita, sin que por ello se encuentre obligado a actuar de esta forma. Dicha opción debe estar forzosamente considerada por la ley."³⁰ En el caso concreto, tampoco cabe la posibilidad de excluir al delito.

- **Consentimiento del ofendido**

Tomando como base los requisitos señalados en la fracción III del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, no es posible que se presente esta causa de justificación en el delito que analizamos, ya que no se trata de un bien jurídico que sea disponible.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

La culpabilidad es el nexo intelectual y emocional que vincula al sujeto activo con la conducta desplegada y el resultado correspondiente; este delito es de carácter doloso, ya que requiere la plena intencionalidad del sujeto activo, es decir, el funcionario electoral que en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados, actúa en forma intencional.

Por lo que hace a la culpa, ésta no es factible como una forma de la culpabilidad, en virtud de la naturaleza de las conductas descritas en el tipo penal, lo que descarta que por una imprudencia un funcionario electoral ejerza presión sobre los ciudadanos que pretenden votar y les induzca a sufragar a favor de otro.

³⁰, Granados Atlaco, Miguel Angel y Granados Atlaco José Antonio. Op. cit. Pág. 92.

ii. Inculpabilidad

El nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que no es posible se presente en este evento delictivo, por las razones expuestas.

No exigibilidad de otra conducta: respecto de la *vis compulsiva* o violencia moral, consideramos viable su presencia como excluyente de la culpabilidad en el caso concreto, ya que puede darse una amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral. Respecto del estado de necesidad, no hay posibilidad de que se presente, al igual que el caso fortuito como excluyente del delito.

7.- Fracción VII

Se sancionará en los términos previstos por el artículo 405 del Código Penal Federal al funcionario electoral que:

...instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado o impida su instalación

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

Se trata de un delito de acción, ya que todas las conductas que se derivan de los verbos contenidos en la fracción, requieren de una actividad, un hacer, es decir, una conducta positiva, consistente en instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempo y formas previstos por la ley de la materia, instalarla en lugar distinto al legalmente señalado o impedir su instalación.

ii. Ausencia de Conducta

El delito de instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, instalarla en lugar distinto al legalmente señalado o impedir su instalación, nos lleva a pensar en la imposible presencia de cualquiera de las causas reconocidas por la doctrina. Las hipótesis de ausencia de conducta reconocidas por la doctrina son inviables, por una *vis maior*, *vis absoluta* o movimientos reflejos no se pueden llevar a cabo las conductas descritas en la fracción VII.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

La cabal adecuación de la conducta al tipo se dará en el caso concreto, tomando en cuenta los elementos de la descripción objetiva hecha por el legislador conocida con el nombre de tipo penal, en cualquiera de las hipótesis que se desprenden del texto que ya ha quedado transcrito.

- Verbos núcleo: instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempo y formas previstos por la ley de la materia, instalarla en lugar distinto al legalmente señalado o impedir su instalación.
- Sujeto activo: el funcionario electoral que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, o la instale en lugar distinto al legalmente señalado o impida su instalación.
- Sujeto pasivo: la sociedad en general.
- Bien jurídico tutelado: el respeto de los principios rectores de la jornada electoral.
- Objeto material: la casilla electoral.
- Referencias: de ocasión, ya que se trata del día de lo jornada electoral.
- Medios: en la hipótesis concreta no se exigen medios específicos para su ejecución.

Ante la naturaleza casuística de esta fracción, haremos un desglose de las hipótesis probables:

- 1.- Instalar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia.**
- 2.- Abrir dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia.**
- 3.- Cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia.**
- 4.- Instalar una casilla en lugar distinto al legalmente señalado.**
- 5.- Impedir la instalación de una casilla.**

En cuanto a los tiempos legales para instalar, abrir y cerrar una casilla, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo 212, párrafo 2, que la casilla debe instalarse a las ocho horas del día de la jornada electoral, e inmediatamente debe abrirse la mesa receptora de votos.

Asimismo, el artículo 224 de la Ley Electoral establece que la casilla debe cerrarse a las dieciocho horas, reconociéndose dos excepciones a este principio: se puede cerrar antes de esa hora cuando haya votado la totalidad de los ciudadanos que aparecen en los listados nominales de esa casilla, o se puede cerrar después de las seis de la tarde, siempre que a la hora en que debió cerrarse, hubiera votantes formados para el efecto, teniendo la mesa directiva de casilla la obligación de recibir el voto de quienes a las dieciocho horas ya estuvieran formados.

ii. Atipicidad

Habrá atipicidad cuando falte alguno de los elementos que han quedado desglosados en las hipótesis apuntadas *supra*.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

Al haber una grave afectación al orden social, una ruptura de la armonía colectiva, se entiende que este delito de instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempo y formas previstos por la ley de la materia, instalarla en lugar distinto al legalmente señalado o impedir su instalación, entraña una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

- **Defensa legítima**

Esta causa de justificación no puede presentarse, al igual que el ejercicio de un derecho y el consentimiento del ofendido, por las peculiaridades de cada causa y de las hipótesis derivadas del tipo penal recogido en la fracción revisada.

- **Estado de necesidad**

El estado de necesidad, entendido como la salvaguarda de un bien jurídico frente el sacrificio de un de menor jerarquía, es dable en las hipótesis que se derivan de la fracción VII del artículo 405 del Código Penal Federal, en la hipótesis de instalar una casilla en lugar distinto al legalmente señalado, ya que puede ser que exista alguna circunstancia que lo justifique, pensemos en el hecho de que el lugar elegido por el Consejo Distrital, en términos del artículo 116, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no reúne los requisitos de seguridad personal de los sufragantes, con lo que se justificaría el cambio de ubicación.

- **Cumplimiento de un deber**

El sujeto activo puede encontrarse sometido a un orden legal que le imponga llevar a cabo determinadas tareas, con lo que es factible la presencia de esta causa de justificación, siempre que sea el deber lo que le compela a actuar, como en el caso del funcionario electoral que debe instalar una casilla en lugar distinto al legalmente señalado, en virtud de que no cumple con las exigencias establecidas en el artículo

194, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En este sentido, se puede concluir que ambas formas de causas de licitud operan en favor del funcionario electoral que así actúe.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

La culpabilidad, como nexos intelectual y emocional, supone dolo, ya que requiere la plena intencionalidad del agente, al llevar a cabo alternativamente las conductas de instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, instalar una casilla en lugar distinto al legalmente señalado o impedir su instalación.

Respecto de la otra forma de la culpabilidad reconocida por nuestra ley positiva, la culpa, podemos señalar que no es factible en el caso que nos ocupa, en virtud de la naturaleza de las probables conductas y de la descripción típica que habla de un dolo específico en las hipótesis.

ii. Inculpabilidad

El nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente sólo en el caso de que se instale la casilla fuera del lugar legalmente establecido, por una duplicidad en la numeración de las calles o su nomenclatura.

No exigibilidad de otra conducta: en cuanto a la *vis compulsiva*, consideramos inviable su presencia como excluyente de la culpabilidad en el caso concreto, ya que

el dolo exigido en el tipo penal, descarta que sea un delito, cuando exista amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral. Respecto del estado de necesidad, no hay posibilidad de que se presente, al igual que el caso fortuito como excluyentes de este delito.

8.- Fracción VIII

Otra posibilidad delictiva es la establecida en esta fracción y se refiere al funcionario electoral que:

Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

Las tres hipótesis básicas que se derivan de esta fracción contienen verbos de acción, requieren de un hacer, una conducta positiva, consistente en expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político sin causa prevista por la ley o coartar los derechos que la ley les concede (este último verbo puede admitir formas omisivas también).

ii. Ausencia de Conducta

Una de las causas impeditivas de la integración del delito por ausencia de conducta es la llamada *vis absoluta* o fuerza física exterior irresistible; el maestro Porte Petit la define señalando que "... se presenta cuando un sujeto realiza un hacer o un no hacer por una violencia física humana e irresistible...".³¹

³¹ Celestino Porte Petit, Op.Cit., p.322

El delito de expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político sin causa prevista por la ley o coartarles los derechos que la ley les concede, por su naturaleza, nos lleva a pensar en la imposible presencia de las formas de ausencia de conducta reconocidas por la doctrina.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

- Verbos núcleo: expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político; coartar los derechos que la ley les concede.
- Sujeto activo: el funcionario electoral que sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede.
- Sujeto pasivo: el partido político afectado, la sociedad en general.
- Bien jurídico tutelado: el respeto de los derechos partidistas durante la jornada electoral.
- Objeto material: indeterminado.
- Referencia de ocasión: durante la jornada electoral, las dos primeras hipótesis.
- Medios: no se exigen concretamente.

ii. Atipicidad

Al no haber una cabal adecuación de la conducta al tipo penal contenido en la descripción legislativa, estaremos en presencia entonces de la atipicidad, que en el caso específico se presentará cuando falte alguno de los elementos que han quedado desglosados.

Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede, si

el sujeto activo no lleva cabo actos tendientes a agotar la conducta, o en su defecto si no se trata de documentación del Registro Federal de Electores, incluso si el que lleva a cabo la conducta carece de la calidad específica de sujeto activo consistente en ser funcionario electoral.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

En opinión de los maestros Granados Atlaco, "el delito lleva intrínseca la protección de un bien jurídico, por tanto, la transgresión de la norma penal siempre se verá reflejada en un ataque a los bienes tutelados por el orden jurídico, ya sea en un grado de peligro latente o de menoscabo irremediable. La antijuridicidad supone un choque con lo que el Derecho establece: aquí es donde la *ratio legis* cobra una trascendencia inusitada, ya que ella es la que va a definir la teleología de la norma jurídica. Toda conducta delictiva supone una inobservancia del orden jurídico, por tanto es un choque lo que origina la antijuridicidad, sin embargo, la misma ley prevé la existencia de causas que justifiquen la presencia de la conducta típica y antijurídica en primera instancia."³²

Al generar una afectación al orden social, y por ende, una ruptura de la armonía colectiva, se entiende que este delito de sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede entraña una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

- **Defensa legítima**

Esta causa de justificación no puede presentarse, ya que es absurdo pensar que alguien, so pretexto de llevar a cabo la repulsa a un ataque grave, actual e inminente, sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede.

³² Granados Atlaco José Antonio. Granados Atlaco, Miguel Angel. P.93.

- **Estado de necesidad**

El estado de necesidad, entendido como la salvaguarda de un bien jurídico frente al sacrificio de un de menor jerarquía, tampoco es dable en las hipótesis que se derivan de la fracción I del artículo 405 del Código Penal Federal.

- **Cumplimiento de un deber**

El sujeto activo puede encontrarse sujeto a un orden legal que le imponga llevar a cabo determinadas tareas, con lo que es factible la presencia de esta causa de justificación, siempre que sea el deber lo que le compela a actuar, como en el caso del funcionario electoral que debe llevar a cabo la destrucción de las credenciales para votar que no sean recogidas por los ciudadanos, en el término legal para hacerlo.

- **Ejercicio de un derecho**

Aquí no cabe la posibilidad de excluir al delito.

- **Consentimiento del ofendido**

Por los requisitos exigidos en la fracción III del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, no es posible que se presente esta causa de justificación en el delito que analizamos, ya que no se trata de un bien jurídico disponible.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

La culpabilidad es el nexa intelectual y emocional que vincula al sujeto activo con la conducta desplegada y el resultado correspondiente, por ello es conveniente que precisemos cuál de las formas que ofrece la culpabilidad enmarca la conducta desplegada en este delito.

Este delito es de carácter doloso, ya que requiere la plena intencionalidad del sujeto activo, es decir, el agente, actúa en forma intencional.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que no es factible como una forma de la culpabilidad, en virtud de la naturaleza de las probables conductas.

ii. Inculpabilidad

El nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente en este evento antisocial.

No exigibilidad de otra conducta: respecto de la *vis compulsiva* o violencia moral, consideramos viable su presencia como excluyente de la culpabilidad en el caso concreto, ya que puede darse una amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral. Respecto del estado de necesidad, no hay posibilidad de que se presente, al igual que el caso fortuito como excluyente del delito.

9.- Fracción IX

Esta fracción quedó derogada por la reforma del 22 de noviembre de 1996, por lo que no es necesario su análisis.

10.- Fracción X

Dos a seis años de prisión y una multa de cincuenta a doscientos de multa se impondrán, conforme al artículo 405 del Código Penal Federal, al funcionario electoral que:

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

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

La hipótesis que se analiza implica una conducta omisiva, ya que todas las conductas que se derivan de los verbos contenidos en la fracción, requieren de una inactividad, un no hacer, es decir, una conducta negativa, consistente en permitir o tolerar que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.

ii. Ausencia de Conducta

El delito de permitir o tolerar que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, por su naturaleza, nos lleva a pensar en la imposible presencia de cualquiera de las causas reconocidas por la doctrina, debido a su naturaleza omisiva.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

La adecuación de la conducta al tipo se dará en el caso concreto, tomando en cuenta los elementos de la descripción llevada a cabo en la ley por el legislador, considerando la diversidad de hipótesis que se desglosan de la fracción en comentario.

- Verbos núcleo: permitir, tolerar.

- **Sujeto activo:** el funcionario electoral que permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley, o en su caso, permitir o tolerar que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.
- **Sujeto pasivo:** la sociedad en general.
- **Bien jurídico tutelado:** la garantía del ejercicio legal del voto.
- **Objeto material:** las boletas electorales.
- **Referencias:** ninguna es exigida por el tipo penal.
- **Medios:** en la hipótesis concreta tampoco se exigen medios concretos.
- **Elemento subjetivo:** que el funcionario electoral sepa del incumplimiento de los requisitos legales para votar por parte del sufragante.

ii. Atipicidad

El aspecto negativo de la adecuación de la conducta al tipo podrá presentarse cuando no se actualice plenamente alguna de las hipótesis ya explicadas.

No habrá tipicidad si no se permite o tolera que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales. De igual forma, no habrá tipicidad si el funcionario electoral desconoce que el votante no cumple con los requisitos establecidos por la ley. Dichos requisitos se encuentran contenidos en el artículo 6 del código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala:

ARTÍCULO 6

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código, y**
- b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente.**

De igual forma, habrá atipicidad si el sujeto activo no permite o tolera que se introduzcan boletas a las urnas en forma ilícita, sino que lo hace en forma lícita, esto es, al captar la votación en la casilla electoral.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

La conducta que atenta contra el bien jurídico protegido en este precepto, representa una agresión al orden social, lo que genera el imperativo de inhibir tal conducta a través de una sanción legal, se entiende que permitir o tolerar a un ciudadano emitir su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales entraña una conducta contraria a Derecho.

ii. Causas de Justificación

En las hipótesis que ahora revisamos, resulta imposible la presencia de causa de justificación alguna, toda vez que la naturaleza omisiva de los casos descritos en la fracción X del numeral 405 en estudio.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

Se trata de delitos de carácter doloso, ya que en todas las hipótesis se requiere la plena intencionalidad del sujeto activo; al permitir o tolerar que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, se estará actuando en forma intencional, para que se trate de una conducta relevante para el Derecho Penal.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que no es factible como una forma de la culpabilidad, en virtud de la naturaleza de las probables conductas.

ii. Inculpabilidad

Ese multicitado nexo intelectual y emocional, vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse a través de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente en este evento antisocial, pensando en el hecho de que el funcionario electoral tolere la introducción de boletas electorales en la urna engañado por otro miembro de la mesa directiva de casilla, quien le informa que es una conducta ajustada a derecho.

No exigibilidad de otra conducta: en cuanto a la violencia moral, consideramos su presencia como excluyente de la culpabilidad en el caso concreto como algo posible, ya que puede darse una amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral que le compela a permitir o tolerar que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.

11.- Fracción XI

La última hipótesis prevista por el artículo 405 del Código Penal Federal es la que a continuación se transcribe, misma que atañe al funcionario electoral que:

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

a) Conducta y ausencia de conducta

i. Conducta

Desde la perspectiva de las formas conducta, estamos en presencia de un delito de acción, al requerirse una actividad consistente en propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

ii. Ausencia de Conducta

El delito de propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados no admite la presencia de las causas manejadas a lo largo del presente trabajo, por la naturaleza misma del verbo núcleo.

b) Tipicidad y atipicidad

i. Tipicidad

La perfecta y cabal adecuación de la conducta al tipo se desprende del texto transcrito al principio de este acápite, de la que se pueden desglosar los siguientes elementos:

- Verbo núcleo: propalar.
- Sujeto activo: el funcionario electoral que propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.
- Sujeto pasivo: la sociedad en general.
- Bien jurídico tutelado: la certeza de los resultados electorales.
- Objeto material: no existe.

- Referencias: ninguna es exigida por el tipo penal.
- Medios: cualquiera que permita hacer la propalación de manera pública.

ii. Atipicidad

Al no presentarse la necesaria adecuación de la conducta en particular al tipo penal que nos ocupa, estaremos en presencia de la atipicidad, misma que se suscitará cuando falte alguno de los elementos desglosados en el rubro anterior.

No habrá delito de propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, si el sujeto activo no lleva cabo actos tendientes a agotar la conducta, o en su defecto si no lo hace en forma pública, o en su defecto no actúa con la intención que exige el tipo, incluso otra causa de atipicidad consistiría en que no se tratara de un funcionario electoral y por tanto careciera de la calidad específica de sujeto activo.

c) Antijuridicidad y Causas de Justificación

i. Antijuridicidad

En cuanto a este elemento positivo del delito, al darse la agresión al orden social, y generarse la ruptura de la armonía colectiva, se entiende que este delito de propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados entraña una conducta contraria a Derecho, y por ende, antijurídica.

ii. Causas de Justificación

Tomando en consideración la descripción típica y los elementos del delito ya analizados, se colige con toda claridad que resulta incongruente pensar en la posibilidad de que se presente alguna causa de justificación que excluya la responsabilidad penal del agente.

d) Culpabilidad e Inculpabilidad

i. Culpabilidad

El caso que nos ocupa es de carácter doloso, ya que requiere la plena intencionalidad del sujeto activo de propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

En cuanto a la culpa, podemos señalar que la intencionalidad se exige a nivel de elemento típico, lo que excluye cualquier otra forma de culpabilidad.

ii. Inculpabilidad

El nexo intelectual emocional vinculatorio del sujeto con su conducta, puede desvirtuarse con alguna de las causas siguientes:

Error esencial e invencible: consistente en una falsa concepción de la realidad, por parte del agente, causa que es posible se presente en este evento antisocial, aunque en este caso, al elevarse a rango de elemento del tipo la dolosidad, estaríamos en presencia previamente de una atipicidad.

No exigibilidad de otra conducta: en cuanto a la *vis compulsiva* o violencia moral, es viable su presencia como excluyente de la culpabilidad en el caso concreto, toda vez que puede darse una amenaza de un grave daño sobre la persona del funcionario electoral. Por lo que hace al estado de necesidad, no es posible su configuración, ni la del caso fortuito.

CONCLUSIONES

En el México antiguo, es decir, en la época en que las tribus que empezaron a conformar esta gran y resistente nación, se encontraban dispersas por el Territorio nacional, podemos observar que las primeras formas de gobierno que existieron fueron la teocracia y la monarquía, sin que se pueda precisar, si existió algún tipo de regulación en materia de elección de gobernantes y de sanciones administrativas o tipificación de conductas.

Es en la época de la colonia, cuando encontramos los primeros antecedentes de sanciones para las autoridades que no respetaran lo establecido en algunas ordenanzas relacionadas con la materia electoral; como ejemplo de lo anterior, se mandaba que la elección de Alcaldes debería llevarse a cabo dentro de los locales que ocuparan los Cabildos, y en caso de contravenir lo anterior, perderían sus oficios

Con la llegada del presente siglo, en México, se empezó a dar una gran y real importancia a la forma, manera y términos en que deberían ser electos los ciudadanos para los cargos de representación popular, sentándose las bases para los controles de legalidad electoral, trayendo esto como consecuencia el establecimiento de delitos en las leyes, siendo éstas descripciones de las conductas en que podían incurrir los ciudadanos, en la preparación, desarrollo y verificación de los comicios.

No obstante lo anterior, es de resaltar que, aunque se contemplaran una serie de sanciones, la inexistencia de un órgano encargado específica y directamente del castigo de estas conductas, propiciaba en gran medida la corrupción electoral.

Es de hacer notar, que en las diversas leyes de la materia electoral, no se daba un apuntamiento que tipificara los delitos, señalando en qué casos y bajo qué supuestos

se procedería contra aquellos que incurrieren en estos, fijándose en el Código Penal la sanción correspondiente.

Es a través de la reforma de 1990, que se da inicio por primera vez a la tipificación como delitos en el Código Penal Federal, en su título vigésimo cuarto, bajo el rubro de Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos; creándose un órgano especializado denominado Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la cual depende de la Procuraduría General de la República.

Concluyendo, no es desconocido para nadie, que dentro de los procesos electorales en nuestro país, han privado durante muchos años, situaciones irregulares, que con el paso del tiempo adquirieron inclusive, características institucionales, no por esto, se deben dejar de reconocer los avances que han existido, los cuales ha acercado un poco más a nuestro país a una verdadera democracia.

PROPUESTAS

Al estar terminando este trabajo, los tiempos políticos en el país se han visto inmersos en una serie de situaciones las cuales se han salido del control de los partidos políticos, en aras de ganar elecciones internas, los precandidatos de estos, al querer ganar a toda costa y por esa ansia de poder que consume a muchos de estos, han hecho uso de la diatriba y el vituperio para descalificar a los adversarios, y cosa sintomática, dentro de su mismo instituto político. También se ha dado una lucha, no regulada, en los medios de comunicación, haciendo uso del presupuesto de las entidades federativas, para promocionar supuestos logros de las administraciones, casos concretos Distrito Federal, Guanajuato, Puebla y Tabasco. Al no estar reguladas por la Legislación Electoral, las precampaña electorales, los partidos y sus candidatos han incurrido en conductas, que deben ser perfectamente acotadas, no solamente en dicha materia, sino hacerlas extensivas a la Legislación Penal, para encuadrar las mismas en los delitos electorales.

Desde mi punto de vista, el perfeccionamiento de la democracia no se da, - al estilo norteamericano -, con ofensas personales, ni contratando a publicistas, es cierto, la lucha por el poder es sorda, dura, implacable, despiadada, pero dentro de los parámetros de ley.

Al tenor de todos lo acontecimientos, considero necesario que el capítulo dedicado a los delitos electorales, debe ser adecuado y en su caso incrementar la penalidad de los mismos, ya que siendo honestos, los partidos y el sistema publicitan mucho los mismos, pero son los principales actores de los mismos, y cuando les toca ser acusados por transgredir la normatividad existente, buscan de mil maneras evitar la acción de la justicia.

Por último, y aunado a lo anterior, debe buscarse la capacitación a fondo de funcionarios que realmente tengan amor por la materia penal electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel y LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Delitos Especiales*. Porrúa. México, 1991.
- AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G. *Derecho Penal*. Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1993.
- ANDRADE MARTÍNEZ, Virgilio. *El Derecho Electoral en los Sistemas de Gobiernos contemporáneos*. Instituto Tecnológico Autónomo de México (I.T.A.M.). México, 1991.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco y Otros. *Derecho Electoral Mexicano*. Perfiles Jurídicos I. UNAM. Sistema de Universidad Abierta. México, 1982.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral, Instrumento normativo de la Democracia*. Porrúa. México, 1980.
- BURGOA, ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Porrúa. México, 1991.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. *Derecho Penal Mexicano*. Porrúa. México, 1991.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho penal*. Porrúa. México, 1993.
- CONGRESO DE LA UNIÓN. *Las Constituciones de México, 1814-1989*. Comité de Asuntos Editoriales. México, 1989.
- CUELLO CALÓN, Eugenio. *Derecho Penal I*. Editora Nacional. Barcelona, 1953.
- FERÁNDIZ DEL CASTILLO OVIEDO, Paulina. *La obligación de votar en el Derecho Electoral Mexicano*. Universidad Intercontinental. México, 1995.
- FERNÁNDEZ DOBLADO, Luis. *La Tutela Penal del Sufragio, Criminalia*. Año XXXIX, Núms. 7-8. Porrúa. México, 1973.
- GALLO, Miguel Ángel. Salgueiro, Roberto. *Introducción a las Ciencias Sociales*. Quinto Sol. México, 1992.
- GARCÍA CONTRERAS, Felipe. *La naturaleza constitucional del Derecho Electoral Mexicano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. U.N.A.M. México, 1994.

- GONZÁLEZ CONSTANTINO, Ricardo Juan. *Campesinado indígena y Derecho Electoral en México*. Universidad La Salle. México, 1990.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. *Derecho Penal Mexicano, Los Delitos*, Porrúa. México, 1992.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Derecho Penal Electoral*. Porrúa, S. A. México, 1994.
- GRANADOS ATLACO, Miguel Angel. *Derecho Electoral. Antología*, Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, 1997.
- GRANADOS ATLACO José Antonio, GRANADOS ATLACO Miguel Ángel. *Delitos en Particular II y Delitos Especiales. Antología*, Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, 1995.
- GRANADOS ATLACO José Antonio, GRANADOS ATLACO Miguel Angel. *Teoría del Delito*. División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, 1998.
- HAYDT DE ALMEIDA, Marly. *La Democracia en la formación de los Partidos Políticos y el Proceso Electoral: Análisis del caso de Derecho Comparado México-Brasil*. Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1992.
- JUÁREZ PAQUINI, Martha Teresa. *Las deficiencias normativas de los medios de impugnación en el Derecho Electoral Mexicano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. U.N.A.M. México, 1994.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Teoría del Delito*. Porrúa, México, 1994.
- MORRILLAS CUEVA, Lorenzo. *Delitos Electorales*. Cuadernos de Política Criminal. No. 2. Madrid, 1977.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *El nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.
- PADILLA ESPINO, Miguel Angel. *Consideraciones jurídicas de Derecho Electoral Comparado, entre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Código Electoral del Estado de Guerrero*. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1995.

- PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de Derecho Penal Mexicano*. Porrúa. México, 1991.
- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal*. Porrúa. México, 1993.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, Dinorah. *El Derecho Electoral ordenamiento jurídico de la Democracia representativa*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. U.N.A.M. México, 1992.
- RAMOS MARTÍNEZ, José Raymundo. *Modernización del recibo y conteo del Sufragio en el Derecho Electoral Mexicano*. Universidad Del Valle de México. México, 1995.
- RODAS SÁNCHEZ, Gildardo. *Análisis estructural del Derecho Electoral en el Estado Mexicano y su modalidad de impugnaciones a partir de 1994 a la luz del Tribunal Federal Electoral*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. U.N.A.M. México, 1995.
- RUÍZ MASSIEU, José Francisco. *Ideas a tiempo. Las perspectivas de la Democracia*. Diana. México, 1990.
- SANTIAGO SOLIS, Francisco. *Algunas reflexiones sobre la evolución Constitucional del Derecho Electoral Mexicano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. México, 1991.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Legislación Electoral Mexicana*. México, 1973.
- SILVA-HERZOG, Jesús. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica. México, 1970.
- VELA TREVIÑO, Sergio. *Antijuricidad y Justificación*. Porrúa. México, 1976.
- _____. *Culpabilidad e Inculpabilidad*. Trillas. México, 1973

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México, 1998.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Porrúa, México, 1998.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1998.

DICCIONARIOS

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Heliasta. Argentina. 1989.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. IIJ-Porrúa. México, 1989.

MATTEUCI, Nicola y Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno. México, 1988.