

884



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"DERECHO ELECTORAL EN MEXICO Y DELITOS  
ELECTORALES"

T E S I S

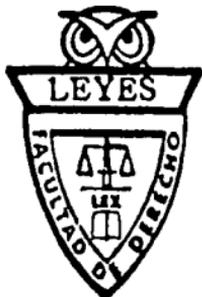
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ERIKA VAZQUEZ SERRANO

ASESOR: DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ.



MEXICO, D. F.

2002.



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.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna VAZQUEZ SERRANO MARIA ERIKA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "DERECHO ELECTORAL EN MEXICO Y DELITOS ELECTORALES", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Eduardo A. Guerrero Martínez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Guerrero Martínez, en oficio de fecha 11 diciembre de 2000, y el Dr. Miguel Angel Garita Alonso, mediante dictamen del 31 de octubre de 2001, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABEARÁ EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., enero 23 2002

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le 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 oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO

México, D.F., a 31 de octubre de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E .

Distinguido Doctor:

En relación a su atento oficio, mediante el cual se me solicita la revisión de la monografía elaborada por la alumna VAZQUEZ SERRANO MARIA ERIKA sobre "DERECHO ELECTORAL EN MEXICO Y DELITOS ELECTORALES", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Al respecto me permito hacer de su atento conocimiento, que habiendo realizado una revisión cuidadosa y exhaustiva y haberle hecho a la sustentante las observaciones sobre el proyecto en cuestión y realizado los ajustes respectivos, se manifiesta que el trabajo profesional de referencia, cumple satisfactoriamente con las exigencias metodológicas y normativas aplicables a los trabajos de investigación, aunado a que todos los temas que aborda la autora de la tesis son tratados con seriedad académica y conocimiento del tema, así como los puntos de vista personales.

Por lo anterior y salvo su mejor opinión, se considera que la alumna VAZQUEZ SERRANO MARIA ERIKA se encuentra en condiciones para continuar los trámites tendientes a su examen profesional para obtener el título de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo

México, D.F., a 11 de Diciembre del 2000.

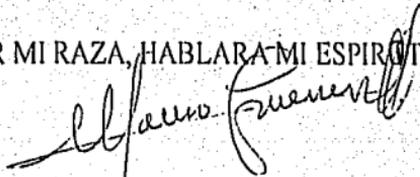
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE AMPARO  
Y DERECHO CONSTITUCIONAL.**

Por medio de la presente, el que suscribe comunica a Usted, atentamente, que la Srita. MARIA ERIKA VAZQUEZ SERRANO, con número de cuenta 9031778-3, inscrita en el Seminario a su digno cargo, a terminado su trabajo de tesis bajo el título de "Derecho Electoral en México y Delitos Electorales", realizado bajo la asesoría del suscrito.

El trabajo, en mi concepto, a concluido y remito a Usted, para que sea tan amable de remitirlo al revisor o revisores, para la aprobación en su caso.

Agradezco de antemano la atención que sirva prestar al presente y aprovecho la ocasión para reiterarle mi más atenta consideración.

"POR MI RAZA, HABLARA MI ESPIRITU"



**DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ.**

## DEDICATORIAS

### ***A mis Padres:***

Por todo el apoyo incondicional que me han brindado para poder llegar a culminar una de las metas más importantes de mi vida.

### ***A mi Hijo:***

Este logro lo comparto contigo, para que nos esforcemos cada día a ser mejores personas en cada una de nuestras facetas.

A todas y cada una de las personas que me apoyaron en la realización de este trabajo.

# “DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO Y DELITOS ELECTORALES”

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I

#### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

a) Concepto de Democracia.....	1
b) Concepto de Política.....	7
c) Concepto de Derecho Electoral.....	9
d) Concepto de Delito.....	13
e) Concepto de Delito Electoral.....	16
f) Concepto de Derecho Procesal Electoral.....	18

### CAPITULO II

#### BASES ELECTORALES EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

a) Elementos Constitucionales de Rayón.....	21
b) Morelos y la Constitución de 1814.....	21
c) Constitución Política de la Monarquía Española.....	25
d) El Gobierno Provisional y el Imperio.....	24
e) El acta Constitutiva y la Constitución de 1824.....	28
f) La Constitución de 1836.....	32
g) El proyecto de Reforma de 1840.....	34

h) Los Proyectos de Constitución de 1842.....	36
i) Las bases orgánicas de 1843.....	40
j) El acta de reformas de 1847.....	44
k) La Constitución de 1857.....	48
l) Las Leyes de Reforma.....	49
m) El Estatuto del Imperio.....	50
n) Modificaciones a la Constitución de 1857.....	51
ñ) Proyecto de Constitución presentada por el primer jefe.....	55
o) La Constitución de 1917.....	58
p) Reformas a la Constitución de 1917.....	62
q) Reformas y adiciones posteriores.....	63

### CAPITULO III

#### DISPOSICIONES EXPRESAS EN LA CONSTITUCIÓN

a) La Libertad de asociación Política y reunión en materia electoral (art. 9).....	77
b) Limitación a los extranjeros de intervenir en la política del país. (art. 33).....	79
c) Obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos en materia electoral (art. 35, 36, 38).....	83
d) Organización, fines y financiamiento de los partidos políticos. (art. 41.).....	85
e) Sistema de elección de los Diputados y Senadores(art. 52,53,54 y 56).....	90
f) Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia electoral.....	106
g) Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 81).....	107
h) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	109

i) Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral (art. 105 fracción II inciso f).....	115
j) Responsabilidades de los servidores del Instituto Federal Electoral (art. 108, 110).....	119
k) Elección de los gobernadores (art. 116).....	121
l) Elección de los Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	124
m) Limitantes de los Ministros de Cultura en Materia Electoral.....	130

#### CAPITULO IV

#### DELITOS ELECTORALES EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO

a) Antecedentes Históricos de los delitos Electorales.....	137
b) De los delitos electorales en particular.....	145
c) Regulación de los delitos electorales en el Código Penal para el Distrito Federal.....	153
d) Los delitos electorales en el ámbito federal comentarios y análisis para una mejor regulación.....	160
e) Procuración y administración de justicia penal en materia electoral.....	189
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>197</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>201</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis que presentamos a su siempre atinada consideración, lo denominamos "DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO Y DELITOS ELECTORALES". Mismo que fue dividido para su exposición y estudio en cuatro capítulos, los que a continuación señalo.

En el capítulo primero hablamos de los conceptos fundamentales que tienen vinculación con nuestro trabajo desde el concepto de Democracia, Política, Derecho Electoral, Concepto de Delito y Delito Electoral así como el Derecho Procesal Electoral.

Las bases electorales en la historia Constitucional las analizo en el capítulo segundo de nuestra exposición para ver como se ha venido previniendo y sancionando los delitos electorales y el Derecho Electoral en nuestras Constituciones desde 1814 hasta 1917.

En el capítulo tercero hablamos de las disposiciones expresas en la Constitución relacionadas con nuestro Derecho Electoral, a libertad Política, las limitantes a los extranjeros de intervenir en la política del país y en general todo lo concerniente al Derecho Electoral y a los posibles delitos electorales que se cometan como resultado de las elecciones populares.

Finalmente en el capítulo cuarto de nuestra tesis hablo de los delitos electorales en el marco jurídico mexicano y su poca penalidad sancionadora.

En la actualidad nuestra democracia a dado un giro muy importante, observándolo en las pasadas elecciones electorales del dos de julio del año próximo pasado. Las disposiciones en materia electoral se encuentran plasmadas las más importantes en nuestra Carta Magna desde tiempos remotos, sin embargo, ha sido lento el proceso para poder ir adecuando los fenómenos políticos o realidades políticas con el Derecho y la legislación reglamentaria de los preceptos constitucionales.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

#### A).- Concepto de Democracia

El término democracia ha sido y es utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados; otros son relativamente nuevos.

Pero también se puede decir que el término democracia, además, un término multívoco, ya que unas veces es utilizado para referir una forma de Estado, otras para designar una forma de gobierno e incluso para calificar a una forma de vida. En efecto, "quienes conciben a la democracia en cuanto forma de organización política en la cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general, es decir, el ejercicio del poder de la mayoría en beneficio de todos; quienes han caracterizado a la democracia como una forma de gobierno, han procedido en este sentido con el propósito de explicitar que el origen, el medio y el fin en esta forma de organización política es el pueblo, resultando particularmente afortunada la apreciación de Lincoln, que la concibió como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, centrándose el problema en la determinación de los medios a seguir para alcanzar dicho objetivo; finalmente, quienes entienden a la democracia como una forma de vida consideran que el ejercicio del poder se debe traducir en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. 15ª edición, Editorial Harla, México,

En atención a la forma como se ha practicado la democracia política, se habla de una democracia pura o directa, de una democracia representativa o indirecta y de una democracia semipura o semidirecta.

Por lo que se refiere a los regímenes democráticos occidentales contemporáneos, se puede decir que éstos son producto del pensamiento hecho valer durante la Revolución Francesa y la Independencia de las colonias inglesas de Norteamérica. Sieyès y Madison consideraban al sistema representativo como "el único medio de lograr gobiernos democráticos en las condiciones de vida que caracterizan a las sociedades contemporáneas."<sup>2</sup>

En el presente se entiende que la democracia representativa es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tiene participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal. De aquí que Ponciano Arriaga haya definido a la democracia "como el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo."<sup>3</sup>

Es oportuno precisar que si bien es cierto que no existe, ni puede existir, una democracia plena o perfecta, porque es consustancial a la idea de la democracia el que siempre; inexorablemente; se le asocie con la esperanza de una vida mejor, también resulta

---

1998. p. 80.

<sup>2</sup> Ibidem. p. 92.

Cierto que los regímenes democráticos contemporáneos tienen dosis variables de contenidos democráticos reales y de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazos.

“Pero también resulta claro que no basta que un país se afirme democrático para que pueda ser considerado como tal, sino que se requiere que observe ciertos principios básicos fundamentales los cuales, en su conjunto, configuran lo que he llamado el sustrato mínimo de la democracia.”<sup>3</sup>

Al respecto conviene precisar que los principios que conforman dicho sustrato no son producto de un estudio de gabinete, sino que son el producto de reiteradas luchas políticas.

Podemos decir que las democracias representativas se estructuran a partir del principio de que la tutelaridad de la soberanía le corresponde al pueblo quien delega su ejercicio en las personas que designan como sus representantes y los cuales han precisado en la Constitución.

Por otra parte, si es claro que el pueblo no delega su soberanía sino tan sólo su ejercicio, también lo es que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones, aun cuando lo hace de manera irrevocable. Es de esta forma como el pueblo se conserva siempre dueño de sí mismo y en constante actividad de soberano.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>4</sup> HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudio de Derecho Constitucional 19ª edición, Editorial Polts, México,

“El principio de la soberanía popular admite dos interpretaciones fundamentales: o bien la soberanía reside en el pueblo, entendido como la suma de todos los individuos, de suerte tal que cada ciudadano detenta, por así decirlo, una partícula del poder soberano, o bien la soberanía reside no en la simple suma de las personas físicas que componen el pueblo, sino en el pueblo mismo, considerando una entidad diferente a los individuos que lo conforman.”<sup>5</sup>

La primera postura implica que los representantes populares tan sólo sean representantes de sus electores y que, por lo mismo, su mandato sea considerado en forma imperativa. La segunda postura obliga a pensar que cada representante expresa la voluntad general y no sólo la voluntad de la mayoría que lo eligió; por lo mismo, sus electores no pueden darle ninguna orden; la inmensa mayoría de las constituciones contemporáneas parten de la segunda concepción pues prohíben en forma expresa o tácita el mandato imperativo, es decir, la subordinación jurídica organizada de los representantes a sus electores.

Así mismo podemos señalar que para que exista un sistema representativo se requiere crear los medios que traduzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quienes deben ser sus representantes y de que manera debe ser gobernado el país. Ello significa el reconocimiento del sufragio universal y la celebración de elecciones a intervalos de relativa frecuencia, misma que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de las elecciones.

---

1999 p. 120.

<sup>5</sup> *Ibidem.* p. 127.

Cabe precisar que sí es requisito esencial de la democracia que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, pero no es requisito esencial que hagan escuchar su voz si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Es por ello que en el presente los regímenes democráticos ya no se limitan a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además procuran crear nuevos y mejores canales que incentiven la participación del pueblo en los procesos de toma de decisiones como son el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del Mandato y Plebiscito.

Por otra parte, el buen funcionamiento de la democracia representativa supone, por una parte, que los representantes populares tengan presente, como lo han señalado la doctrina y las luchas políticas, que son representantes del pueblo soberano y no representantes soberanos del pueblo, y, por otra, que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones políticas, teniendo en mente los intereses generales y no sólo sus intereses particulares o de sector.

"Ahora bien, con objeto de canalizar y desahogar el sufragio universal se han ideado dos sistemas electorales que responden a dos criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritario y la representación proporcional; en el Derecho Electoral Mexicano combina los dos sistemas anteriores según diferentes técnicas, pero en todos los casos el elector dispone de dos boletas: Con la primera el elector se pronuncia por uno de los candidatos a

diputados de mayoría y con la segunda se pronuncia por alguna de las listas de candidatos de representación proporcional.”<sup>6</sup>

Por otra parte se ha dicho y con razón que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto a los derechos de las minorías, ya que de otra manera no sería posible la divergencia de opiniones, ni la alternativa en el ejercicio del poder.

En consecuencia, el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena, parte del supuesto de que las minorías deben acatar la voluntad de las mayoritarias, ya que en un sistema democrático sólo la mayoría puede decidir, pero también supone que ésta respete los derechos de las minorías y se abstenga de realizar cualquier tipo de actos que impidan a las minorías convertirse en mayoría.

“El reconocimiento y respeto de los derechos del hombre deriva del hecho de que la democracia parte de la consideración de que el hombre es el origen, el centro y la finalidad de las instituciones políticas.”<sup>7</sup>

Asimismo, cabe subrayar que entre los derechos del hombre y las garantías individuales no existe una diferencia de esencia sino de grado, ya que las garantías vienen a significarse como la medida en que los derechos del hombre son reconocidos y protegidos por un momento jurídico positivo en lo particular.

---

<sup>6</sup> ESTRADA SAMANO, Miguel. Estudio sobre el Código Electoral. 7ª edición, UNAM; México, 1997. p. 130.

<sup>7</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 24ª edición, Porrúa S.A., México, 1998. p.

“Por cuanto al reconocimiento y respeto de los derechos Sociales, cabe señalar que en tanto las constituciones individualistas y liberales colocaron en primer término los derechos del hombre y del ciudadano, los textos constitucionales contemporáneos afirman la existencia no sólo de derechos del hombre sino también de derechos sociales, ya que parten de la consideración de que el ser humano no es un ser aislado sino que es miembro de un grupo social cuya situación repercute en la que guardan los demás grupos sociales integrantes de la comunidad.”<sup>8</sup>

Podemos decir en resumen que en todo régimen democrático la Constitución viene como la ley de leyes, toda vez que es la Ley Suprema de todo ordenamiento jurídico que expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder en una comunidad y en la cual el pueblo soberano consigna las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de conformidad a las cuales se debe organizar racionalmente al poder a efecto de procurar un equilibrio entre el orden y la libertad, asimismo, el principio básico de la vida política, en todos los casos y en todos los campos, debe ser subordinada el ejercicio del poder al derecho, es decir, ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad.

### **b) Concepto de Política**

Para comprender la noción de política, nos apoyaremos en estudiosos juristas, historiadores y filósofos, algunos autores que la definen de la siguiente manera:

---

115.

<sup>8</sup> Ibidem. p. 116.

Eduardo Andrade Sánchez señala que etimológicamente “*el término de Política proviene del griego polis: Ciudad, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían sobre un territorio delimitado, que constituía una entidad prácticamente autosuficiente y estaba regida por un gobierno autónomo*”.<sup>9</sup>

Tomás de Aquino<sup>10</sup> afirma que *la política “es la ciencia arquitectónica de la sociedad, el medio por el que se crea a la sociedad”*.

Proponiendo un método que se base en las leyes divinas, naturales eternas, humanas inspiradas en la justicia de Dios, hablando de una política puramente dogmática donde se debe cumplir estrictamente con las normas establecidas.

Manuel Ovilla Mandujano<sup>11</sup> manifiesta que no hay que confundir lo político con la política. Lo primero se refiere al pensamiento abstracto y la segunda al quehacer humano cotidiano; ya que hay autores que manejan indistintamente dichos conceptos, como se puede apreciar en obra de Eduardo Andrade Sánchez al señalar *que lo político o política era lo relativo a la polis o ciudad*.<sup>12</sup>

Analizando cada uno de los criterios y a la percepción de la suscrita basándome y respetando a cada uno de los sofistas, escritores o pensadores, determino que el concepto

---

<sup>9</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Op. Cit p. 5.

<sup>10</sup> AQUINO, Tomás. Prefacio a la política. 7ª edición, Editorial Tradición, Traducción por José María Abascal, México, 1976. p. 58.

de Política lo podemos apreciar desde dos puntos de vista como actividad humana con la finalidad de tener un orden en el ejercicio del poder y como fenómeno social es la función llevada a cabo por los gobernantes con función de dirección; función que debe estar limitada dentro de un marco histórico, jurídico, económico y social, toda vez que analiza críticamente la vida, utilizando una diversidad de métodos de acuerdo al aspecto de realidad que en el momento se estudia y en los hechos sociales mediante la generalización abstractiva de la realidad política para establecer leyes.

Por lo que defino que la política no es una lucha entre fuerzas irracionales, sino más bien es una competencia que se da entre fuerzas, pero éstas deberán seguir ciertos parámetros que nos trasladen a una actividad humana legal.

#### e) Concepto de Derecho Electoral

Es necesario hacer énfasis de que una de las bases del Derecho Electoral es la Democracia, la cual presupone una serie de derechos garantizados por el Estado para todo el ser humano.

De ahí la importancia de conceptualizar la democracia antes que el Derecho Electoral y tomando en cuenta como punto de partida cada una de los siguientes razonamientos:

---

<sup>11</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría Política*. 4ª edición, Editorial Gloman, México, 1992, p. 34.

<sup>12</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 5.

El concepto de Derecho Electoral<sup>13</sup> en sentido amplio debe contener las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos, siendo el Derecho Electoral el conjunto de normas que regulan la elección de órganos representativos.

Concepto estricto contiene aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos, estableciendo el sufragio, las modalidades jurídicas de la participación de las personas en las elecciones y la configuración de las mismas. Este concepto tiene posturas de carácter jurídico constitucional.

Luis Ponce de León<sup>14</sup> conceptualiza al Derecho Electoral como una parte del derecho político 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 las elecciones, designación y remoción de los conductores, representantes servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.

Y a la vez define los Elementos del derecho electoral, tomando en cuenta alguno de los más importantes para robustecer este concepto.

---

<sup>13</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral Instituto Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Editorial Ediarte; Costa Rica, p. 211.

<sup>14</sup> PONCE DE LEÓN, Armenta. Luis, Derecho Político Electoral. 1ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000. p. 4.

I.- El Derecho Electoral, es parte del derecho Político y parte del Derecho como ciencia

Como parte de un todo el derecho electoral participa de todos los avances del derecho Político ó público y del Derecho como ciencia; su tratamiento y estudio requiere de las reflexiones generadas no se puede conocer una parte sin el conocimiento del todo al cual pertenece comprendiéndose también el derecho entre iguales y derecho entre desiguales.

II.- El Derecho Electoral, no se limita a las normas jurídicas sino además se constituye por valores y principios que perduran en el tiempo y en el espacio. Teniendo un efecto de fondo en todo el sistema Jurídico de elección de gobernantes; representantes sociales y en general de todo conductor de la vida política.

III.- El Derecho Electoral, regula las relaciones humanas con motivo de la elección, designación y remoción de los representantes mandatarios y servidores públicos.

IV.- El fin del derecho electoral es realizar la justicia y la seguridad jurídica de los valores en todas las áreas de la organización política <sup>15</sup>

De lo anteriormente expuesto podemos decir que el Derecho Electoral se vincula estrictamente con el sistema político y el sufragio determina el carácter del sistema

---

<sup>15</sup> BERLÍN VENEZUELA, Francisco. El Derecho Electoral Mexicano. 15ª edición, Editorial Porrúa S.A.,

político, ya que para que un sistema político se considere democrático debe tener un sufragio universal, libre, igual y directo.

Con lo anteriormente establecido y analizando en lo mejor posible cada una de las ideas contenidas en este punto, concluyo que el Derecho Electoral es la rama de la Ciencia del Derecho encargada de regular la actividad electoral, necesariamente basada en el sufragio, toda vez que en nuestro país cada ciudadano tiene el derecho a elegir y a ser elegido sin importar su raza, sexo, idioma, ingreso profesión, educación; Vinculado en forma estrecha y vital con el sistema político, siendo imprescindible que el sufragio sea universal, igual, directo y secreto, para contribuir al desarrollo de la democracia lo que viene siendo la materialización del derecho electoral conforme a los principios antes mencionados.

Como es de observarse en nuestra sociedad moderna, se tiene la capacidad de discernir racionalmente entre las ofertas que se les presentan a los ciudadanos y que pueden contribuir con su opinión a la toma de acuerdos, agrupándose para participar en los asuntos públicos, ya que los gobernantes dependen de la voluntad de los gobernados, los primeros emanan de los segundos y a ellos deben rendir cuentas.

Esta situación fue proyectada lentamente, ya que en nuestro país existía la deficiencia en el control de los procesos electorales.

#### d) Concepto de Delito.

El vocablo Delito<sup>16</sup> etimológicamente proviene de la similar latina "*delictum*", expresión calificadora de un hecho antijurídico y doloso sancionado con una pena.

Es importante señalar que la conceptualización que se pretende realizar de la palabra delito, será jurídica solamente, atendiendo que existen diversas definiciones dependiendo del punto de vista que se estudie, ya que los filósofos, sociólogos, criminólogos abordaron al delito conforme al objeto de estudio de su materia.

Para los criminólogos el delito es una conducta antisocial, enfocándose al estudio de las causas que motivaron al delincuente a realizar la conducta.

Jurídicamente no basta tener una conducta antisocial para razonarla como delito, sino debe estar descrita por el legislador en el ordenamiento punitivo.

Giner de los Ríos<sup>17</sup> indica que el Delito "*es toda perturbación consciente y voluntaria del Derecho.*"

---

<sup>16</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. III. 20ª edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1989.

<sup>17</sup> GINER DE LOS RÍOS, Francisco. Notas a la Enciclopedia Jurídica de Enrique Anrens. 8ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1998. p. 378.

Carrara<sup>18</sup> manifiesta que el delito "*constituye una infracción a la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso.*"

Jiménez de Asúa<sup>19</sup> indica que el delito "*es el acto típico, jurídico, culpable, sancionado por una pena -o en su reemplazo, con una medida de seguridad- y conforme a las condiciones objetivas de punibilidad*".

En nuestra legislación penal vigente, el concepto de Delito se encuentra en el Código Penal Federal, en su artículo 7:

*" Artículo 7*

*Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales...*"

Dicho precepto legal también especifica el tipo de Delitos:

*" 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*

<sup>18</sup> CARRARA, Francisco. Derecho penal. 3ª edición, Editorial Harla, México, 1993. p. 230.

<sup>19</sup> JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. La Ley y el Delito, 22ª edición, Editorial Hermes, México, 1990. p. 312.

*III.- Continuada, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal."*

No sin antes haber realizado una búsqueda exhaustiva, de los conceptos más apropiados de delito jurídicamente, discurro que la conceptualización de García Máynez<sup>20</sup> respecto del delito es la más apropiada, quien señala: "*se da el nombre de delitos a ciertas acciones, antisociales prohibidas por la ley, cuya omisión hace acreedor al delincuente a determinadas sanciones conocidas con el nombre específico de penas.*"

Asimismo este mismo autor marca que la noción de delito que sirve de base en nuestra legislación, es por ende, puramente formal y adoptando la definición de Cuello Calón,<sup>21</sup> en el derecho mexicano el delito "*es una acción antijurídica, típica, culpable y sancionada con una pena.*"

Determinando como principales elementos del delito, que debe existir previamente una norma que puede ser infringida por el delincuente, o que describa su acto y lo sancione.

Existiendo una conducta, ya sea de acción u omisión, que quebrante un derecho o que atente un deber previamente señalado, realizada dicha conducta ya sea por uno o varios autores, sujetos activos del delito, surgiendo una responsabilidad.

<sup>20</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 20ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2001.

<sup>21</sup> Citado por GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Ibidem*.

El sujeto pasivo es el titular del interés jurídico lesionado o puesto en peligro por la conducta del sujeto activo. El titular puede ser tanto una persona física, jurídica, el Estado o la sociedad.

La persona o cosa sobre la que recae la conducta delictiva constituye el objeto material del delito y el bien o interés que la norma penal tutela, y lo que lesiona el delito constituye su objeto jurídico.

#### e) Concepto de Delito Electoral.

De un estudio en lo mayor posible amplio la suscrita ha apreciado que existe muy poco en lo referente al Concepto de Delitos Electorales en nuestro país. Algunos de los antecedentes de delito electoral lo podemos estimar desde la antigua Grecia al castigar con pena de muerte al ciudadano que votaba dos veces, vendiera el voto o lo comprara; así mismo en la vida romana existía el delito de *ambitus*, regulado por la *Ley Julia de Ambitus* sancionando la corrupción del voto desde una manera pecuniaria hasta el destierro y durante la Edad Media surge la figura *broglio* referente al fraude electoral y a la compra de votos.<sup>22</sup>

A lo largo del devenir histórico han preexistido normas penales que sancionan a los autores que han atentado contra el régimen jurídico.

---

<sup>22</sup> Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Justicia Electoral*, Año 1998, Número 10, Pp.51.

Debiendo garantizar la soberanía popular de todo país democrático, esto a través de la protección de la libertad y secreto del voto, así como la honradez de las elecciones, siendo necesario establecer todo tipo de normas que aseguren estos derechos

En México el primer antecedente de delito electoral se encontró plasmado en nuestra Constitución de Apatzingán en su precepto Décimo que a la letra rezaba:

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

Subsiguientemente se acopian en los Códigos Penales las conductas que atentaran contra la libertad del elector, destrucción o falsificación de actas de escrutinio o de cualquier otra pieza del expediente electoral, conductas específicamente realizadas por funcionarios electorales.

Siendo aproximadamente en 1929 cuando los delitos electorales se comienzan a tipificar y sancionar en las leyes electorales, y no es hasta la reforma de marzo de 1994 cuando se vuelven a tipificar y sancionar dichas conductas en el anterior Código Penal para el Distrito Federal y de aplicación Federal, hoy Código Penal Federal y Código Penal del Distrito Federal.

Giménez Fernández<sup>23</sup> manifiesta que *"los delitos electorales son aquellas conductas, acciones, incluso omisiones atentatorias contra los principios que han de regir*

---

<sup>23</sup> GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Manuel. Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo, 10ª edición, Editorial Tecnos, España, 1999. p. 171.

*un sistema electoral en un Estado democrático, y que por su propio carácter peculiar, son definidas y castigadas, por lo general, no en el Código Penal, sino en la propia Ley Electoral."*

Analizando en lo mejor posible esta definición puedo apuntar que precisamente por la naturaleza de los delitos electorales estos se encuentran en México, bien ubicados tanto en el Código Penal Federal como en el Código Penal para el Distrito Federal, por la trascendencia del bien jurídico tutelado que es la actividad electoral.

Retomando los conceptos de delito puedo Conceptuar como Delitos Electorales todas las conductas contrarias a la ley encaminadas a afectar la función electoral, realizadas por el sujeto activo ya sean por acción u omisión, haciendo acreedor al delincente a una sanción punitiva. Así mismo el sujeto activo dependiendo del tipo penal tendrá una calidad específica.

#### **f) Concepto de Derecho Procesal Electoral.**

Para ejemplificar oportunamente lo que sobre concepto de Derecho Procesal Electoral se refiere es conveniente citar lo que algunos expertos en la materia han definido sobre este tópico.

Para José González Pérez<sup>24</sup> "el *derecho procesal electoral es aquella rama del derecho público que se expresa como el conjunto de normas positivas referidas a los requisitos, contenido y efectos del proceso electoral.*"

Flavio Galván Rivera<sup>25</sup> "señala que la evolución de este derecho primero se presenta emitiendo las disposiciones electorales adjetivas, tanto en nuestra Carta Magna como en las leyes secundarias, hasta lograr la expedición de un ordenamiento procesal específico, siendo éste la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adoptando así su autonomía y en virtud de ello la gran necesidad de crear los órganos especializados en la materia."

De lo anterior podemos decir que el derecho procesal electoral tiene dos finalidades; la primera es dar definitividad a cada una de las etapas en que se divide el procedimiento electoral federal y la segunda es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades se ajusten al principio de legalidad en la actuación electoral de los ciudadanos, agrupaciones políticas y de las autoridades electorales.

Gómez Lara<sup>26</sup> afirma que se puede definir al contencioso electoral " *como aquel conjunto complejo de actos realizados ante los órganos del Instituto Federal Electoral y el Tribunal de Electoral del Poder Judicial de la Federación.* "

Advirtiendo que de la aplicación, interpretación e integración de los respectivos ordenamientos jurídicos en materia electoral, los cuales hasta no fechas muy lejanas se habían resuelto basados en un criterio político y no jurídicamente como su naturaleza lo requería, dieron paso a la creación de un real Derecho Procesal Electoral.

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, José. Derecho Procesal Civil. 11ª edición, Editorial Ariel, Madrid. 1990. p. 231.

<sup>25</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. 7ª edición, Editorial Mc. Graw-Hill México, 2000. p. 586

<sup>26</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Electoral. 22ª edición, Editorial Harla, México, 2000.p. 507.

Con lo que concluyo y en lo muy personal de la suscrita que el derecho procesal en lo mejor posible trata de garantizar y salvaguardar los derechos políticos electorales. Con la finalidad de asegurar el sufragio y perfeccionar la democracia en nuestro país.

## CAPÍTULO II.

### *BASES ELECTORALES EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL.*

El capítulo que en este momento ocupa nuestra atención, tal y como su nombre lo indica de exponer las bases electorales que en la evolución histórica de nuestra Constitución han servido de base en los procesos y procedimientos electorales que han venido ejercitándose en nuestro país para hacer un dictamen si hemos avanzado o retrocedido al respecto, sobre todo en lo que a los delitos electorales se refiere, es por ello que a continuación trataremos de señalar lo más importante de las disposiciones que en materia electoral se han hecho.

#### **a) Elementos constitucionales de Rayón.**

En este documento, llamado "Elementos constitucionales circulados por el Sr. Rayón", ya se incluía el concepto de Soberanía.

Asimismo, podemos notar que se empiezan a dar ciertos lineamientos de carácter electoral; por ejemplo su Supremo Congreso estaba compuesto por cinco miembros llamados vocales, nombrados por las representativas de las provincias durando en su cargo un año.

#### **b) Morelos y la Constitución de 1814.**

Para poderse promulgar esta Constitución, José María Morelos y Pavón, convocó a un Congreso, integrado por ocho diputados, seis nombrados por él y dos designados por elección popular.

Siendo sancionada en Apatzingán el veintidós de Octubre de 1814, con el título de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana". Retomando el concepto de Soberanía en su artículo Segundo:

*" La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convengan a los intereses de la sociedad, constituyen la soberanía. "*<sup>27</sup>

El derecho de sufragio para las elecciones de Diputados lo ejercerían todos los ciudadanos, sin importar su clase ni país, pero debiendo tener 18 años de edad, modo honesto de vivir, contar con empleo y no haber sido procesado criminalmente.

La representación nacional estaría compuesta por los naturales del país y los extranjeros que se consideraran ciudadanos.

Para garantizar y salvaguardar el derecho de los ciudadanos de tener constitucionalmente una elección de diputados, se crea la figura de la Representación Supletoria.

Considerando que es en esta Constitución donde podemos encontrar el primer antecedente del Derecho Penal Electoral en nuestro país con el Delito de *Lesu Nación*

---

<sup>27</sup> TENA RAMÍREZ Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1998. p. 663.

tipificándose cuando se atentaba contra la Soberanía ya fuera por parte de algún individuo, corporación o ciudad.

Las actividades electorales se desarrollaban en tres etapas, primeramente las juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y por último las juntas de provincia; sin contar con un padrón de electores formal, solamente se tenía un registro de los ciudadanos a través de la circunscripción administrativa religiosa.

La elección del Supremo Congreso era en sesión secreta y por pluralidad absoluta de votos y sus miembros no podían ser reelectos hasta después de un trienio, tendiendo el Supremo Congreso la tarea de aplicar el plan más conveniente para convocar a Representación Nacional, basándose en la población y en los principios de Derecho Público.

#### **e) Constitución Política de la Monarquía Española.**

Esta Constitución es suspendida por el Virrey Venegas, siendo restablecida en Marzo de 1820 pero sólo en algunas de sus partes, principalmente en lo concerniente a las elecciones de ayuntamiento, de diputados, de representantes para las juntas provinciales y en la organización de los tribunales.

Estableciendo la figura de las Cortes Ordinarias y Extraordinarias, compuesta por todos los diputados que representaban a la Nación, quienes eran electos por los ciudadanos.

Tampoco se tenía un padrón electoral formal; Para poder hacer el cómputo de la población de los dominios europeos sólo se basaban en el último censo registrado que era el de mil setecientos noventa y siete, considerando que este no era viable, por el transcurso del tiempo y cambios en la población.

Asimismo, continúa con las tres figuras para la elección de los diputados que estableció la Constitución de 1814, que eran las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, debiendo reunir los requisitos establecidos por la Ley como eran de ser ciudadano, tener veinticinco años y ser electos por pluralidad de votos.

Se sigue el mismo lineamiento en cuanto, a la pluralidad de voto, para cualquier persona, que ocupará un cargo público, como alcaldes, regidores, procuradores síndicos. Llevándose a cabo juntas para ratificar la legitimidad de los poderes y de los diputados.

El registro de los ciudadanos que antes se daba a través de la circunscripción administrativa religiosa cambia a la unidad básica electoral, vinculada al factor demográfico.

#### **d) El Gobierno Provisional y el Imperio.**

De acuerdo con el Plan de Iguala, se instaló la Junta Provisional de Gobierno, quien designaba a los integrantes de la regencia.

Instalada la Junta el veintiocho de septiembre se elige como presidente a Iturbide, levantando el Acta de Independencia, teniendo dentro de sus facultades el de nombrar la regencia, legislar lo referente a la convocatoria del Congreso Constituyente, presentándose tres proyectos referentes a la elección y organización del Constituyente:

“1.-El proyecto integrado por miembros de la Junta, proponiendo elecciones indirectas en tres grados y una sola cámara, con el sistema de la Constitución española.

2.- El proyecto de la regencia postulaba por dos Cámaras, colocando en mayor rango la del clero, ejército, provincias y ciudades, colocando en un segundo término la representación de los ciudadanos elegidos directamente a razón de uno por cincuenta mil habitantes. Lo que indicaba que todavía no existía una representación que realmente fuera impuesta por los ciudadanos.

3.- Y el proyecto de Iturbide, bicamarista; con elección directa, su postura era de la elección por clases.<sup>128</sup>

Lo anterior dio por resultado uno sólo, retomando elementos como los de elección indirecta, sistema bicameral y tomando en cuenta para las elecciones a los gremios o clases, pero entre las desavenencias que existían entre el Congreso e Iturbide, terminaron por disolver al Congreso, creando la Junta Nacional Instituyente, integrada por un número reducido de diputados del anterior Congreso.

Con decreto de veinticuatro de febrero de mil ochocientos veintidós quedó la nación en libertad para constituirse de acuerdo a su beneficio; estableciendo la garantía de libre voluntad de la nación. Dando paso a las Bases Constitucionales aceptadas en el Segundo Congreso y al Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

### Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Este Reglamento sólo se logra establecer después de diversas agitaciones políticas, ya que cuando se lleva acabo se señala que es inadaptable a los intereses y costumbres de esa época, pero finalmente se establece provisionalmente hasta en tanto se tuviera una Constitución viable.

En cuanto a las elecciones establece en su artículo 24:

*"Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Constituyente de 13 del próximo pasado de noviembre, y éstas las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán á la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta y circulará el gobierno oportunamente."*

---

<sup>28</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 664.

Además se señala que se respetaría la libertad política de la nación, ejerciéndola por parte del jefe político, autoridad superior de la provincia que realizaba sus funciones basándose en las leyes, disposiciones y reglamentos que se consideraban vigentes.

En las cuestiones electorales sigue interviniendo relevantemente el clero, ya que en las elecciones de los alcaldes, regidores, síndicos, debían realizarse con la presencia de una persona del clero, que en este caso era un cura ó su vicario, precedidas con el Jefe político subalterno, dando lugar primeramente a la iglesia.

#### Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.

En su preámbulo este Plan estipula:

*" El congreso de diputados elegidos por la nación mexicana, reconociendo que ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre, si él mismo no se lo ha dado, que ninguna nación puede tenerlo sobre otra nación, si ella misma no se lo ha otorgado: que la mexicana es por consecuencia independiente de la española y de todas las demás, y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure más su bien general, decreta las bases siguientes á la Constitución política..."*

Las elecciones no eran directas, sino que se llevaban a cabo por medio de electores, estableciendo que para el cuerpo legislativo se darían por cada 60,000 almas un individuo, para el senado tres individuos por cada junta electoral de provincia.

Asimismo debían elegirse cierta cantidad de individuos de acuerdo a la población, ya fuera para nombrar alcaldes, regidores o síndicos, presentándose una representación proporcional.

#### e) El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

Esta Acta se promulga el día 20 de Noviembre de 1823, antecedente de la Constitución y siendo aprobada el día 31 de Enero de 1824.

Aun cuando en los anteriores documentos constitucionales se marca lo que se entendería por Soberanía, en este documento se define con mayor claridad, apuntando en su Artículo 3:

*" La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea conveniente más."*

El Poder Legislativo estaría compuesto por dos cámaras, sus miembros serían nombrados por los ciudadanos de los Estados. Y el Poder Ejecutivo residiría en el individuo o individuos que fueran electos de conformidad a lo establecido en la Constitución.

Las elecciones de los Titulares del Poder Ejecutivo de los Estados se realizaban por elección popular y las remociones de los mismos se harían de acuerdo a lo establecido en sus respectivas Constituciones.

“Una vez promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos dentro de sus disposiciones en materia electoral marca que los miembros de la Cámara de Diputados serían electos cada dos años de manera indirecta y se contaría con un censo de toda la Federación; el cual se renovarían cada diez años. Además cada entidad federativa debía contar con su propia Ley electoral.”<sup>29</sup>

Asimismo señala que las cualidades de los electores se prescribían constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, quienes también tenían la facultad de establecer sus propios lineamientos en materia electoral.

En cuanto al Senado éste se compondría de dos Senadores por cada Estado, quienes serían electos por mayoría absoluta de votos de las legislaturas de manera periódica en todos los Estados, debiendo realizarse en un mismo día.

En cuanto a las elecciones de los diputados terminadas éstas, se remitían las actas electorales en pliego certificado al Presidente del Consejo de Gobierno por parte de las juntas electorales; en las elecciones de Senadores las actas eran remitidas por las legislaturas.

En calidad de Jurado ambas cámaras podían conocer de los actos del Presidente que no permitiera que se realizarán las elecciones, ya fueran para elegir Presidente, Diputados o Senadores, encontrando un segundo antecedente del Derecho Penal Electoral.

"Para poder elegir al Presidente, las legislaturas de cada Estado un año antes de que terminara el período correspondiente, elegían a dos individuos por mayoría absoluta de votos. Remitiendo testimonio de las actas al Presidente del Consejo de Gobierno, que en su momento se abrían y eran leídas, en presencia de las Cámaras reunidas, procediendo una comisión de la Cámara de Diputados a calificar las elecciones y enumeración de votos."<sup>30</sup>

Quien reuniera la mayoría de votos era elegido Presidente y Vicepresidente, cuando ninguna persona reunía la mayoría de votos, la Cámara de Diputados elegía al Presidente y Vicepresidente; en caso de empate, se realizaba una segunda elección.

Para considerar que la Cámara de Diputados estaba legalmente instalada para conocer en lo relativo a las elecciones de Presidente; debía concurrir más de la mitad del

---

<sup>29</sup> DE LA SERNA, Antonio. Op. Cit. p. 415.

<sup>30</sup> CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional. 14ª edición, Editorial UNAM, México, 2000, p. 183.

número total de sus miembros y debiendo estar presentes las dos terceras partes de los Diputados de los Estados.

Cuando por alguna cuestión se debían realizar elecciones para nombrar un Presidente interino, éstas no impedían que se siguiera con el procedimiento para establecer las elecciones ordinarias para Presidente.

La entonces llamada Corte Suprema de Justicia estaba compuesta por once ministros y un fiscal, quienes eran electos por mayoría de votos a través de las legislaturas de los Estados. Conociendo también la Cámara de Diputados de la veracidad de dichas elecciones basándose en el Reglamento de Consejo, con lo que se puede apreciar que el Poder Judicial no fue ajeno al Derecho Electoral.

La Suprema Corte de Justicia, también conocía de las acusaciones que se le pudieran imputar al Titular del Poder Supremo Legislativo.

De lo anterior podemos concluir, que con el transcurso del tiempo se van dando nuevas y mejores disposiciones electorales, que con llevan a mejorar el proceso electoral, ya que se establece un Reglamento de Consejo, para poder dar mejores medidas electorales.

Aun cuando el presente análisis esta enfocado en cuanto a las disposiciones constitucionales en materia electoral, es importante señalar que existieron otras normas de menor jerarquía en cuestiones electorales y que integraron al Derecho Electoral, como fueron: El Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, en sus rentas y nombramientos

de Diputados de fecha once de Abril de 1826, las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República de fecha doce de Junio de 1830.

En esta última se puede apreciar preceptos fundamentales encaminados al Derecho Penal Electoral, que a la letra reza en su artículo 46 y 47:

*" Artículo 46. El que diere o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, será penado de voz activa y pasiva por aquella vez, se le impondrá una multa desde seis hasta cien pesos y no teniendo con qué pagarla sufrirá prisión desde uno hasta tres meses y se publicará todo por medio de algún periódico de la ciudad federal.*

*" Artículo 47. Para la imposición de estas penas, bastará la declaración de hecho que haga la mayoría de los individuos presentes de la junta electoral, con tal que éstas no bajen de once."*

Disposiciones que tienen la finalidad de obtener unas elecciones transparentes, protegiendo el libre ejercicio del derecho del sufragio.

#### **f) La Constitución de 1836.**

El Congreso Federal que estaba compuesto por dos Cámaras de acuerdo a lo establecido en la Constitución de 1824, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835,

confiando a una comisión el proyecto de reformas; nombrado Bases para la nueva Constitución.

“En la primera de ellas señala que para la configuración de las Cámaras debían realizarse elecciones populares y periódicas. El Poder Ejecutivo era electo a través de elecciones populares, periódicas e indirectas y estableciendo que las demás normas que se aplicarán solo serían las establecidas por la Ley Constitucional; así mismo se otorgó a las Juntas Departamentales la facultad para conocer de materia electoral. Estableciendo a los ciudadanos la obligación de votar en todas las elecciones, estar registrado en el padrón de su municipio, ocupar los cargos cuando le fueren conferidos por elecciones y teniendo el derecho de poder ser votados reuniendo las cualidades que exigía la Ley; además el derecho al sufragio se podía suspender de manera temporal o definitiva por razones criminales.”<sup>31</sup>

Las Juntas Departamentales podían incurrir en responsabilidad cuando las elecciones no se dieran dentro del marco legal

Las elecciones del Supremo Poder Conservador tenían un procedimiento un tanto complicado, por lo que existió un Derecho electoral suprapoderes del Estado.

Para las elecciones del Poder Ejecutivo y del Senado se realizaba un proceso electoral indirecto y para la elección de los integrantes del Poder Legislativo se realizaban por medio de representación proporcional.

En los artículos transitorios de este documento constitucional, se hace hincapié de algunas normas electorales que debían tomarse indicando:

*"Artículo Segundo Transitorio. El Congreso prefijará los días en que hayan de verificarse los actos electorales de que hablan el artículo 8 de la tercera Ley Constitucional, y el de la 2 de la cuarta: El gobierno designará el día en que se hayan de ejecutar las de que hablan los párrafos primero y segundo, artículo 3 de la segunda Ley Constitucional."*

*"Artículo Tercero Transitorio. Una comisión de diecinueve representantes, nombrados por el Congreso, a pluralidad de votos, desempeñará en esta vez las funciones electorales que debería desempeñar la Cámara de Diputados, por el párrafo Sexto, artículo Tercero de la segunda Ley Constitucional, y primero del artículo 8 de la tercera; y las que le correspondieren sólo al Senado por la cuarta Ley, y artículo 5, 10, 11 y 14 de la quinta Ley Constitucional..."*

**g) El Proyecto de Reforma de 1840.**

El Congreso de la Nación Mexicana de acuerdo a la declaratoria del Poder Conservador de fecha 9 de Noviembre de 1839, reforma las leyes fundamentales de la Constitución de 1836.

---

<sup>31</sup> CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p. 321.

Los derechos y obligaciones de los ciudadanos llevan el mismo curso que en la anterior Carta Magna, teniendo la obligación los ciudadanos de votar en las elecciones, inscribirse en el padrón electoral de su municipio, derecho de ser votados y desempeñar los cargos concejiles.

Presentándose limitantes al derecho de sufragio, tanto en el anterior documento constitucional como en éste, ya que los que tenía el estado de sirvientes o que carecían de una industria, no podían participar en ningún tipo de elecciones.

Las Cámaras calificarían las elecciones de sus miembros, siempre y cuando sólo se abocaran a calificar si los electos reunieron los requisitos que establecía la Constitución para ser Diputado o Senador. Asimismo, las Juntas Departamentales calificaban sus elecciones.

La elección para Presidente tenía que ser por pluralidad de votos, remitiéndose la acta de elecciones por medio de Pliego Certificado a la Secretaría de la Cámara de Diputados y otra Comisión dictaminaba la legalidad de las elecciones hechas por las Juntas Departamentales.

Los cargos de menor jerarquía de síndicos, regidores, jueces de paz eran electos popularmente, sin hacer mayor mención de como se llevarían a cabo sus elecciones.

En la presente Constitución podemos apreciar una voluntad más verdadera de la Nación en las cuestiones electorales; lo cual no era algo nuevo pero se había restringido con la aparición del Supremo Poder Conservador.

#### **h) Los Proyectos de Constitución de 1842.**

El Primer Proyecto Constitucional establece las mismas obligaciones a los ciudadanos siendo las de votar en las elecciones, poder ser votados, inscribirse en el padrón electoral de su municipio.

Y en su Título II de los Colegiados Electorales, señala que es derecho inherente del pueblo elegir a sus representantes en ejercicio de su soberanía, celebrándose elecciones primarias y en el desarrollo de las mismas las poblaciones se dividían en secciones de acuerdo a la población, es decir, se conformaría una sección por cada quinientos o mil habitantes además ya se hacía mención de la figura de boletas electorales.

Los diputados y senadores eran electos por los Colegios Electorales de los Departamentos en proporción de su población.

Para la elección del Presidente de la República primeramente se integraba el Colegio Electoral del Poder Ejecutivo y cada capital de Departamento regulaba los votos eligiendo al Presidente por mayoría absoluta.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran electos por pluralidad absoluta de votos, concluyendo las elecciones se remitían las actas correspondientes al Supremo Gobierno.

Las Asambleas de los Departamentos se erigían como Colegio Electoral para elegir a los Magistrados de los Tribunales Superiores. Considerando como punto importante dentro de este documento constitucional la Ley relativa a las elecciones de los Supremos Poderes de la Unión.

Ya que el Congreso Nacional tenía como facultad hacer una regulación de votos en las elecciones para Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, calificando las cualidades personales exigidas en este documento constitucional para ocupar dichos cargos.

En cuanto a la calificación de las elecciones de los miembros de las Cámaras, eran calificadas por ellas mismas, examinando que contaran con sus credenciales y demás documentos que debían acompañar a su credencial.

La Comisión que realizó el Segundo proyecto, creyó prudente regular todo lo relativo a los derechos de los ciudadanos, para no dejar a Leyes Reglamentarias cuestiones tan importantes como las electorales, por lo cual se consagra en su Título Segundo el Poder Electoral.

Este proyecto se somete a la representación nacional en clase de voto particular, decretando la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta Constitución para que los ciudadanos mexicanos pudieran ejercer su derecho de sufragio se requería como mayoría de edad la de 25 años variando con el anterior documento que establecía como mayoría de edad a los 18 años.

Las figuras electorales que se establecen son las Asambleas primarias, secundarias y tercera Asamblea.

Para integrar una Asamblea primaria, debía estar compuesta de 600 a 1000 habitantes para el ejercicio del Poder Electoral. Los miembros de las Asambleas secundarias eran los que emitían directamente su voto para el nombramiento de los funcionarios; así mismo la Asamblea secundaria tenía como facultades las de recoger los votos, autorizarlos, remitirlos a la Asamblea electoral del Estado y nombrar al personal de la tercera, que también se elegían por proporcionalidad de población, es decir, por cada 10000 habitantes se nombraba a un elector.

En conjunto las asambleas estaban instaladas por su propio derecho, resolviendo sobre las dudas de las cualidades de sus miembros y sobre la validez de las elecciones.

Otorgando a las Legislaturas la facultad de dictar sus propias leyes electorales, sin embargo el Congreso General en uso de sus atribuciones podía declarar las leyes de las Legislaturas anticonstitucionales.

En cuanto al Poder Legislativo de cada Estado estaba compuesto de nueve a quince miembros, electos popularmente y amovibles. El Poder Ejecutivo estaba integrado por un solo miembro elegido de la misma manera.

Las elecciones de los senadores se realizaban directamente por los electores secundarios, la computación y nombramiento la llevaba a cabo la asamblea electoral del Estado.

La nulidad de las elecciones podían darse cuando:

- 1.- El ciudadano electo no reunía las cualidades exigidas por la Ley.
- 2.- Se atentó contra la reunión electoral.
- 3.- Falta de mayoría absoluta de los electores.
- 4.- Fraude en la computación de los votos.

Este documento constitucional incluye una importante disposición en cuanto a la autonomía del Poder Electoral:

*" El poder electoral en todos sus grados es independiente de todo otro poder político, y á él solo pertenece la calificación y revisión de todos sus actos. Cada reunión electoral resuelve dudas que ocurran*

*sobre las cualidades de sus propios miembros, y sobre la validez de las elecciones de la que precedió.*<sup>32</sup>

Existía una Ley constitucional reglamentaria que abarcaba los demás puntos relativos a las elecciones de los Supremos Poderes de la Nación, sin hacer caso omiso de los lineamientos planteados en la propia Constitución.

Entre estos dos proyectos que nos conllevan a dos Constituciones se encuentran pocas variantes en cuanto a las disposiciones de índole electoral; sin embargo las disposiciones son muy importantes y trascendentales para tener un mejor desarrollo de los comicios electorales.

#### **i) Las Bases Orgánicas de 1843.**

Estas bases se realizan en una época muy turbulenta en nuestro país, bases que se constituyen legalmente por los decretos del 19 y 23 de Diciembre de 1842, sancionadas el 15 de Junio de 1843, quedando como Bases Orgánicas de la República Mexicana.

De igual manera, como en las anteriores Cartas Magnas se establecen los mismos derechos a los ciudadanos mexicanos y votando a través de boletas.

---

<sup>32</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 23ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 2000, p.

Para poder llevar a cabo unas elecciones más controladas, cada seis años se renovaría el censo de la población de los departamentos y para facilitarlas se divide el territorio.

Las poblaciones se dividían en secciones, cada sección estaba compuesta por 500 habitantes, se daba un elector por cada sección, sin embargo las poblaciones que no contaran con 500 habitantes podrían tener un elector.

Haciendo una jerarquía de menor a mayor, tendríamos a los electores primarios, que nombrarían a los electores secundarios y que eran los que conformaban el Colegio Electoral de Departamento, quienes tenía como facultad realizar las elecciones de diputados y de los vocales de las respectivas Asambleas Departamentales.

Las Asambleas Departamentales calificaban si los vocales cumplían con las cualidades constitucionales para ocupar el cargo.

Otra figura es la de las Juntas Electorales, las cuales calificaban la validez de la elección de los militares, es decir, los militares debían votar dentro de la sección de su cuartel.

Se siguen estableciendo limitantes al voto para su ejercicio, ya que los que ocupaban empleos domésticos no podían votar, ni los que por interdicto legal así lo declarare o por enjuiciamiento criminal, así mismo los que tenían deudas y dependiendo de su estado religioso.

También se podía suspender el derecho a votar cuando no se desempeñaran las cargas de elección popular sin causa justificada; dicha suspensión duraría el tiempo que debía de desempeñar el cargo público.

La mayoría de las disposiciones electorales pretenden diseñar un proceso electoral más moderno, impulsando la figura del Colegio Electoral, se empieza abrir paso a un principio fundamental que es el de la autocalificación.

Figura que se empieza a presentar en documentos constitucionales anteriores, por ejemplo, las Cámaras tienen la facultad de calificar sus propias elecciones, aun cuando se limiten a la calificación de los requisitos constitucionales que deben reunir los electos.

En cuanto a las elecciones del Presidente, cada Asamblea Departamental nombraba un individuo como candidato para Presidente, electo por mayoría de votos, posteriormente las Cámaras se reunían para computar los votos y declarar quien ejercería el cargo de Presidente de la República, primero se elegía por mayoría de votos, sino fuere posible su elección de este modo, se volvían a repetir las elecciones, y en caso extremo se elegiría por suerte.

Los miembros de la Cámara de Diputados eran electos por los Departamentos, designando un diputado por cada 70 000 habitantes. La Cámara de Senadores estaba integrada por 73 individuos, dos terceras partes electos por las Asambleas y una tercera

parte electos por la Cámara de Diputados, Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Para declarar nulas las elecciones procedía cuando los miembros electos no reunían las cualidades constitucionales, por la intervención de la fuerza armada en las elecciones, por falta de mayoría absoluta en las elecciones tomando en cuenta solamente a los que ejercían el derecho de sufragio, cuando existiera error o fraude en la computación de los votos. Las elecciones del Presidente podrían ser nulas cuando no se celebraran el día indicado por la Ley, excepto cuando por trastorno social lo imposibilitara.

Los decretos que expidiera el Congreso y el Senado en ejercicio de sus atribuciones y facultades en materia electoral no estaban sujetos a observaciones del Gobierno.

Aunado a lo anterior, el 19 de Junio de 1843, se publicó un Decreto que declaraba la forma y los días en que debían verificarse las elecciones para el futuro Congreso.

“El 1 de Julio de 1843 se publicó la Circular sobre las medidas para la legalidad, buen orden y libertad en las elecciones. Sufre modificaciones la Ley de Elecciones del 19 de Junio de 1843 y en el año de 1846 se expide la Convocatoria para un Congreso Extraordinario a raíz del movimiento de San Luis Potosí del día 14 de Diciembre de 1845.”<sup>33</sup>

#### j) El Acta de Reformas de 1847.

En el dictamen realizado ha este documento constitucional, resuelve que el Congreso declare que la única Constitución legítima del país es la de 1824, mientras no se realicen las reformas correspondientes para establecer una Constitución adecuada a la realidad social.

Se establece en el proyecto la forma de gobierno de República Popular Representativa, abriendo nuevamente la soberanía de los Estados que se había reservado en la Constitución.

La única disposición electoral en la primera Acta de reforma es la del artículo Tercero, que establecía:

*" El ejercicio de los derechos de los ciudadanos se suspende por ser ebrio consuetudinario, ó tahúr de profesión, ó vago, por el estado religioso, por el de interdicción legal, en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los que se pierde la cualidad de ciudadano, y por rehusarse a servir los cargos públicos de nombramiento popular. Por una Ley se arreglará el ejercicio de estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano, y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión."*

---

<sup>33</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 632.

En la segunda Acta constitutiva y de reformas promulgada el 21 de Mayo de 1847 marca que por medio de Leyes Generales se arreglaban las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia Corte de Justicia, la elección podían darse de manera directa o indirecta.

### **De la Anarquía a la Dictadura.**

En el año de 1853 Santa Anna es facultado por la nación para darle la forma de gobierno que creyese más conveniente, por lo que estableció la Monarquía en México, así satisfaciendo al partido conservador.

En este periodo, es cuando se vence el plazo de un año para reunir al Constituyente para que expida la Constitución. Con el plebiscito de Diciembre de 1854 se le prórroga a Santa Anna el ejercicio de la Dictadura, dando paso a las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución.

Bases que carecen de algún contenido en materia electoral, ya que en esos momentos lo que menos contaba era la voluntad del pueblo, para poder elegir la forma de gobierno que deseaban los ciudadanos.

### El Plan de Ayutla, sus reformas de Acapulco y el Estatuto Orgánico.

Plan que se caracterizo, por su desarrollo y victoria, sin contar con el apoyo del ejército, movimiento de corriente liberal. Surgiendo dicho Plan con la necesidad de seguir con la lucha que nuestro país empezó en 1821.

“En cuanto al procedimiento que se debía seguir para la elección de los miembros de los órganos que debían dirigir nuestro país, no se hace gran mención, solamente se indica que se convocaría un representante por Estado y Territorio para que se reunieran y eligieran al Presidente Interino de la República.”<sup>34</sup>

Convocando al Congreso extraordinario conforme a las Bases de la Ley de 1841, para constituir a la Nación bajo la República Representativa Popular.

El Plan de Ayutla es reformado en Acapulco a los diez días de su promulgación, advirtiendo que nuestra Soberanía se había violado por un poder absoluto y despótico, que vendió parte de nuestro territorio.

Por lo cual era necesario establecer leyes firmes y que no sólo dependieran de la voluntad de un hombre, ya que con esto se priva a los mexicanos de tener realmente un derecho de sufragio, ya que los mexicanos habían sido gobernados por una forma de gobierno que no tomaba en cuenta la voluntad del pueblo.

---

<sup>34</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 633.

En la Reforma al Plan de Ayutla, en su artículo 10, se faculta a la Nación si así lo juzgare conveniente para modificar el Plan, debiendo atender a la voluntad del pueblo.

Posteriormente se dicta el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, fundando su expedición en el Plan de Ayutla y de su Reforma en Acapulco. Imponiendo como edad de 18 años, para encontrarse en pleno goce y ejercicio de los derechos como ciudadanos que le fueren concedidos.

Acertadamente, se vuelve a establecer como obligación de los ciudadanos, el inscribirse al padrón de su municipalidad, votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos públicos que le fueren concedidos por elección popular. Los eclesiásticos seculares no podrían ejercer el derecho de voto activo ni pasivo.

El presente Estatuto se basa principalmente en la Constitución de 1824 y en las Bases Constitucionales de 1843 por sus principios democráticos, siendo vigente en tanto se promulgara la Constitución.

#### **Proyecto de Constitución. (Dictamen de la Comisión)**

Este proyecto determina que los ciudadanos podían manifestar sus ideas y realizar escritos en cualquier materia, siempre y cuando no dañe a terceros o perturbe el orden público. Así mismo no se expediría Ley alguna que vaya en contra de los intereses del pueblo o de los derechos de la soberanía nacional.

Se reserva como derecho de los ciudadanos mexicanos el poder reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos y ejercer su derecho de petición en materia política.

Teniendo el pueblo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de gobierno, ejerciendo su Soberanía a través de los poderes de la Unión, Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo estaba compuesto por el Congreso de la Unión y sus miembros eran electos por elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en segundo grado, tomando en cuenta lo dispuesto en la Ley Electoral, siendo calificadas por sus mismos miembros.

El Poder Ejecutivo integrado por un solo individuo continuando con la elección indirecta en primer instancia y en escrutinio secreto en segundo termino. Las elecciones de los integrantes del Poder Judicial seguían los mismos lineamientos.

#### **k) Constitución de 1857.**

Esta Carta Magna marca las mismas obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos, teniendo derecho de asociación, reunión y petición. Existiendo una Ley que determinaba las causas para suspender el ejercicio del derecho de sufragio, ya fuera temporal o definitivamente.

Asimismo, las elecciones de los miembros para la constitución de los Poderes serían de manera indirecta en primer grado y por escrutinio secreto en segundo grado. Primeramente se debía constituirse el Congreso Constitucional, para que en uso de sus atribuciones y facultades convocara a elecciones.

Los funcionarios públicos podrían incurrir en responsabilidad cuando en ejercicio de sus cargos atacaren la libertad electoral; además podía imputársele responsabilidad al Presidente.

Para reformar la presente Constitución el Congreso de la Unión por el voto de sus dos terceras partes acordaría si eran procedentes las reformas o adiciones a esta Carta Magna.

#### **D) Las Leyes de Reforma.**

En el año de 1859 se forma una Comisión de elección del Constituyente para que adoptara la Constitución más apropiada para nuestro país, la cual debía ser adecuada a nuestro marco jurídico, social y económico ó en su defecto realizar las reformas pertinentes al documento constitucional ya establecida.

Benito Juárez García con otros colaboradores realizan el " Manifiesto del gobierno constitucional" relativo a las cuestiones religiosas.

"Establecido el Segundo Congreso Constituyente en 1861 se declara constitucionalmente como presidente a Benito Juárez, quien dicta diversas Leyes, entre las que se encuentran la "Nacionalización de los bienes eclesiásticos", realizando una separación entre los negocios del Estado y de la iglesia, donde sólo las autoridades políticas intervendrían con el clero para que se llevara a cabo el pago de la cantidad de dote que había aportado el clero a los conventos."<sup>35</sup>

En las demás Leyes dictadas, no se encuentra contenido alguno en materia electoral, solamente se podría relacionar la Ley del matrimonio civil, en cuanto que si una persona contraía nupcias antes de llegar a la mayoría de edad, podía ejercer sus derechos como ciudadano.

#### m) El Estatuto del Imperio.

Cuando se establece la Monarquía como forma de gobierno en nuestro país y se le otorga la Corona a Maximiliano de Habsburgo, dentro de su sistema de gobierno establece como puntos importantes las instituciones liberales y un régimen constitucional.

También establece leyes que desfavorecen a la iglesia, se dicta el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", documento constitucional que pretende establecer un Príncipe católico y la "soberanía" se depositaba en el emperador. Este documento realmente no estuvo vigente.

---

<sup>35</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Op. Cit. p. 321.

En cuanto a las personas que asumirían los cargos públicos se encuentran las figuras de prefectos políticos, subprefectos municipalidades, sin indicar como llegarían a ocupar legítimamente sus cargos.

Sólo se encuentra antecedente que los ayuntamientos formarían el Consejo de municipio, siendo electos sus miembros popularmente, a través de elecciones indirectas y que una Ley reglamentaría las atribuciones de los funcionarios municipales y sus elecciones.

Las disposiciones en materia electoral estaban enfocadas a la mayoría de edad (21 años), modo honesto de vivir, no haber sido condenado judicialmente, teniendo la obligación de inscribirse en el padrón electoral de su municipalidad y desempeñar los cargos públicos conferidos.

#### **n) Modificaciones a la Constitución de 1857.**

Al reinstalarse el gobierno nacional, se convoca a elecciones para establecer los Supremos Poderes Federales, mediante el ejercicio de la soberanía, es decir, mediante la voluntad del pueblo y debiendo atender a la Ley Electoral. Convocando al pueblo a elecciones para elegir Diputados, Senadores, Magistrados y al Presidente de la República.

En las modificaciones a esta Carta Magna de 1853, se establece con mayor claridad indicaciones en cuanto a las boletas para las elecciones primarias y advertencias sobre el modo de votar y basándose en la Ley Orgánica Electoral del doce de febrero de 1857.

En la Convocatoria referida indica que podían ser electos como diputados, tanto los ciudadanos que no pertenecían a la vecindad como los que pertenecían al estado eclesiástico.

Ya establecidas las respectivas leyes, los gobernadores de los Estados convocaron a elecciones de diputados y demás funcionarios que debían elegirse popularmente.

Con la Ley del 16 de Agosto de 1863, se priva de ejercer sus derechos como ciudadanos a los que ocupaban empleos públicos. Mientras no fueran rehabilitados por el Congreso de la Unión, no podían tener ni voto activo ni pasivo.

Sin embargo deseando hacer más amplia la acción electoral, se modifican los efectos de dicha Ley.

#### **Adiciones y Reformas introducidas en la Constitución de 1857.**

En cuanto al Poder Legislativo, que se deposita en el entonces llamado Congreso General, dividido en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores, serían sus miembros electos en su totalidad cada dos años.

La elección de los Senadores era de manera indirecta en primer grado, por mayoría absoluta de votos o electos entre los que tenían mayoría relativa debiendo atender a la Ley

Electoral. En cuanto a la calificación de sus elecciones se siguen con los mismos lineamientos, es decir, eran calificadas por sus mismos miembros y resolviendo las dudas.

“La elección de los Diputados propietarios era uno por cada sesenta mil habitantes, tomando en cuenta el censo general de cada Estado. La cámara de Diputados tenía dentro de sus facultades erigirse en Colegio Electoral para ejercer sus facultades en relación con el nombramiento del Presidente de la República y Magistrados.”<sup>36</sup>

Respecto a las responsabilidades de los funcionarios en materia Electoral, nuevamente se establece que el Presidente de la República puede ser acusado entre otros delitos, por atacar la libertad electoral.

Conociendo de este delito la Cámara de Diputados como jurado acusador y la de Senadores como jurado de sentencia. No se omite señalar que anteriormente quien conocía era el Congreso de la Unión como jurado acusador y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

Por mayoría de votos se tomaba la decisión si era responsable del delito o no, así mismo eligiendo la pena que debía de aplicársele. Cuando existiera la figura de Vicepresidente corría la misma suerte cuando se atacare la libertad electoral.

---

<sup>36</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Op. Cit. p. 328.

Las prerrogativas de los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos siguen siendo la de votar en elecciones, ser votado, asociarse para tratar asuntos políticos o de otra índole y ejercer su derecho de petición.

Quedando implícito y claramente establecido que también podían escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, incluyendo la materia política y electoral.

Con una reforma posterior se establece que las elecciones de Vicepresidente se realizarían el mismo día y de la misma manera que las elecciones para elegir al titular del Poder Ejecutivo.

El Congreso sigue teniendo la facultad de dictar leyes respecto a la Ciudadanía. Sin más contenido electoral las reformas y adiciones a la Constitución de 1857.

Durante el periodo del General Porfirio Díaz se da la mayor ilegalidad en las elecciones.

#### **Plan de San Luis Potosí.**

Primeramente se declaran nulas las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Magistrados, Diputados y Senadores, desconociendo a todas las autoridades que deberían ocupar su puesto por medio de elección popular.

“En esa época se registra el más grande fraude electoral que registra la Historia y se declara como Ley suprema el principio de “*No reelección*” y teniendo la facultad el Presidente Provisional de convocar a nuevas elecciones generales y extraordinarias para

poder tener un Presidente realmente electo por el pueblo; lo anterior no se logro hasta que el pueblo tomo las armas contra las autoridades que en ese momento gobernaban."<sup>37</sup>

#### **Plan de Ayala.**

Plan mediante el cual se le hacen adiciones al Plan de San Luis Potosí, (Sé desconoce como Presidente a Francisco I. Madero). El Presidente interino convocaría a elecciones para la formación del Congreso de la Unión y este a su vez convocaría a elecciones para organizar a los demás poderes.

#### **Plan de Guadalupe.**

Con este Plan se desconoce como Presidente a Victoriano Huerta nombrando un Presidente Interino, quien convocó a elecciones generales y entregó el poder al ciudadano electo popularmente, fungiendo como Primer Jefe del Ejército Constitucional.

#### **ñ) Proyecto de Constitución presentada por el Primer Jefe.**

Dentro de los puntos principales enfocados a nuestro análisis, se encuentra nuevamente la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, siempre y cuando no se perjudicaran derechos de terceros.

La ciudadanía mexicana tenía el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

---

<sup>37</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 661.

En cuanto a la calidad de ser ciudadano mexicano, para poder ejercer sus derechos como tal, debían contar con la mayoría de edad que era la de dieciocho años siendo casados y la veintiuno si eran solteros, además de tener un modo honesto de vivir.

Las obligaciones de los ciudadanos eran de inscribirse en los padrones electorales, votar en las elecciones populares, desempeñar los cargos que le fueran conferidos y realizar sus funciones electorales y concejiles.

Los derechos políticos podían ser suspendidos por el incumplimiento de alguna obligación sin causa justificada, suspensión que duraría un año.

La soberanía residiría en el pueblo a través de los poderes de la Unión, teniendo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

“El Poder Legislativo, estaría compuesto por el Congreso de la Unión que se dividía en dos cámaras la de Diputados y Senadores. Los Diputados Propietarios eran electos uno por cada 100 000 habitantes o por fracción, tomando en cuenta el censo general de cada Estado.”<sup>38</sup>

Algunos de los requisitos para ser diputado debían ser ciudadanos mexicanos, veinticinco años cumplidos, ser originario del Estado en donde se realizaban las elecciones, no ser ministro de algún culto religioso.

La Cámara de Senadores se integraba por dos miembros de cada estado, nombrados en elección indirecta por mayoría absoluta conforme a los padrones electorales.

---

<sup>38</sup> Ibidem. p. 663.

Las elecciones de Diputados y Senadores serían calificadas por sus propias cámaras y su resolución debía ser definitiva e inatacable.

El Congreso de la Unión tenía la facultad de dictar leyes sobre la ciudadanía, constituirse en Colegio Electoral y nombrar Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jueces del Distrito Federal y de los Estados.

El Titular del Poder Ejecutivo sería un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo de manera directa debiendo reunir los requisitos establecidos por la Ley: Ser ciudadano mexicano, treinta y cinco años cumplidos al tiempo de las elecciones y no pertenecer al estado eclesiástico.

El Poder Judicial estaba formado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y de Distrito y sus miembros eran electos por el Congreso de la Unión mediante escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Dentro de esta Carta Magna en su Título de responsabilidades de los funcionarios públicos no se establece como en anteriores documentos constitucionales, el delito de ataque a la Libertad Electoral que pudiera atribuírsele al Presidente de la República.

Nadie podía desempeñar a la vez dos cargos públicos de elección popular, por lo cual debían elegir entre uno de ellos cuando se diera el supuesto. Siendo muy importante el establecer el principio de "*No reelección*".

#### **o) La Constitución de 1917.**

Durante este período surgen numerosos partidos políticos en su uso de la libertad democrática.

Con el Plan de Guadalupe se estipulan medidas políticas tendientes a limitar el Poder Ejecutivo y las Convenciones estaban dirigidas más a las reformas sociales y administrativas que a las políticas.

Con las reformas políticas en el Plan de Guadalupe se pretende garantizar una aplicación de la Constitución y de las leyes que emanen de ellas para asegurar a los ciudadanos el pleno goce de sus derechos e igualdad ante la Ley.

En el período preconstitucional se opta por reunir a un Congreso que reformaría la Constitución de 1857 para poder actuar legítimamente.

Por lo anterior se convoca a elecciones para formar un Congreso Constituyente que estaba integrado por representantes de cada entidad federativa; quienes debían cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de 1857 para ser diputados.

El 1 de Diciembre de 1916 el Primer Jefe entregó su proyecto de Constitución reformado, el cual fue aceptado y solo se le realizaron algunas modificaciones.

El día 3 de Enero de 1917 se firma formalmente dicho documento constitucional y promulgándola el día 5 de Febrero de 1917. Entrando en vigor el 1 de Mayo de ese mismo año con el título de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de Febrero de 1857.

En esta Carta Magna que nos rige hasta nuestros días, originalmente plasma lo que debía considerar como democracia:

*"... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."*<sup>39</sup>

Dentro de los cargos públicos que se consideraban obligatorios se encuentran las funciones electorales y censales.

El desempeño de los cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta, solo serían obligatorios cuando así lo determinara la ley respectiva.

Estableciendo también la libertad de expresión en cualquier materia; así mismo el derecho de petición, derecho otorgado exclusivamente a los ciudadanos mexicanos en materia política.

Para ejercer los ciudadanos sus derechos políticos debían contar con un modo honesto para vivir, 18 años siendo casados y 21 si no lo eran.

---

<sup>39</sup> Ibidem, p. 664.

Las prerrogativas no se modifican, por lo tanto podrán votar en las elecciones, ser votados para cualquier cargo de elección popular, asociarse para tratar asuntos políticos.

En materia electoral las obligaciones de los ciudadanos, para un mejor desarrollo de las elecciones, son de inscribirse en los padrones electorales, votar en las elecciones en el distrito que les corresponda, desempeñar los cargos concejiles de elección popular.

Además también queda asentado que los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por falta de cumplimiento sin causa justificada; sin embargo hasta la actualidad no se estipula la pena a que se harán acreedores y el procedimiento a seguir para la aplicación de dicha pena.

En cuanto al Poder Legislativo seguía compuesto por dos cámaras; la Cámara de Diputados que estaría integrada por miembros electos por los ciudadanos, un diputado propietario por cada 160 000 habitantes o por fracción que rebasara los 80 000 habitantes.

Existiendo un diputado suplente por cada diputado propietario durando en su cargo tres años; además la Cámara de Diputados tenía la facultad de erigirse en Colegio Electoral para conocer de la elección del Presidente.

La Cámara de Senadores estaría integrada por dos Senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal electos directamente y durando en su cargo seis años.

Este documento constitucional no establece si la calificación de las elecciones de ambas Cámaras serían por ellas mismas, como se había establecido en anteriores documentos constitucionales.

El Poder Ejecutivo estaría integrado por una persona llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo directamente y durando en su cargo seis años.

En caso de falta absoluta del Presidente el Congreso se constituiría en Colegio Electoral, para elegir Presidente Interino mediante escrutinio secreto por mayoría de votos.

El poder Judicial era compuesto por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuitos, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación y Juzgados de Distritos, cuyos cargos serían por nombramiento realizado por el Presidente.

Las autoridades de menor rango de los Estados, como los presidentes municipales, regidores y síndicos también debían ser electos popularmente.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales sería directa y siguiendo los lineamientos de la Ley Electoral de cada Estado.

Así mismo este documento Constitucional señala que nadie podía desempeñar a la vez dos cargos de elección popular, aun cuando uno fuera de carácter Federal y el otro de algún Estado.

En cuanto a las restricciones a la Iglesia en materia electoral se establece que los miembros del clero no tenían derecho de asociación con fines políticos, ni derecho al voto pasivo ni activo y en sus publicaciones periódicas de carácter confesional no podrían hacer mención de asuntos políticos.

Para poder constituirse legalmente los Poderes de la Federación se debía convocar primeramente a elecciones para nombrar al Presidente Constitucional de la República Mexicana.

El Congreso de la Unión debía constituirse en Colegio Electoral para otorgar al Titular del Poder Ejecutivo la facultad de expedir la Ley Electoral respectiva en que se basarían dichas elecciones.

Cabe mencionar que en anteriores documentos constitucionales esta facultad la ejercía el Congreso de la Unión.

#### p) Reformas a la Constitución de 1917.

En estas reformas las de contenido electoral son las de elecciones de Diputados variando el número de habitantes exigidos por la Ley para nombrar Diputados por principio de proporcionalidad.

También se dispone que el titular del Poder Ejecutivo duraría seis años en su cargo. Los gobernadores no podrían volver a ser reelectos.

La más importante disposición en materia electoral se encuentra en el artículo 115 que a la letra rezaba:

*"... En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones con el derecho de votar y ser votadas."*

Considerando la más importante, en virtud que el voto era muy restringido para la mujer; ya que en épocas pasadas ni siquiera se les otorgaba el derecho de sufragio.

#### q) Reformas y adiciones posteriores.

Observando que con el paso del tiempo nuestra Carta Magna establece más claramente las disposiciones electorales.

Para la elección de diputados se dan las reglas a seguir por los partidos políticos, incluyéndolas en su artículo 52:

*"... I.- Todo partido nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se le acrediten de sus candidatos a cinco diputados y a uno más, hasta veinte como máximo por cada medio por ciento de los votos emitidos.*

*II.- Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados sumando los electos directamente y los que obtuvieran el triunfo por razón de porcentaje.*

*III.- Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado con relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país.*

*IV.- Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro, conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y*

*V.- Los diputados de mayoría y los partidos, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones."*

Disposiciones que desgraciadamente con posterioridad no se incluyen en este precepto constitucional.

Con otra reforma se hace mención en las responsabilidades en que podían incurrir los Diputados o Senadores que sin justificación no ocuparán su cargo; debiendo remitirse a la Ley Electoral respectiva para saber a que sanción se harían acreedores.

Así mismo incurrirían en responsabilidad los partidos nacionales que por acuerdo interno decidieran que sus miembros electos, no debían de presentarse a desempeñar sus cargos.

Con la reforma del diecinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve, se establece como requisito para ser ciudadano mexicano, la edad de dieciocho años.

En cuanto a la facultad que tiene la Cámara de diputados para erigirse en Colegio Electoral, en las elecciones de Presidente, dicha facultad se amplió para llevar a cabo en las elecciones de ayuntamiento.

Con el transcurso del tiempo va variando la representación proporcional de Diputados, así mismo los Distritos Electorales que existían en el país.

Originalmente se contemplaban veinte distritos y actualmente son veinticinco debido al crecimiento de la población.

Se modifica en su totalidad el artículo 41, reconociendo a los partidos políticos como entidades de interés público teniendo la finalidad de promover la actividad electoral y debiendo regirse por las disposiciones contenidas en la Ley Electoral respectiva.

Además para la participación como partidos políticos debían contar con un número mínimo de elementos para llevar a cabo sus actividades y poder tener acceso a los medios de comunicación para la difusión de la participación ciudadana.

En las elecciones de los Diputados, ya se establecían dos principios para su elección, el primero de votación mayoritaria y el segundo de representación proporcional, pero para los Diputados de los Estados se elegiría por minoría en las elecciones de las legislaturas locales y por el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

En virtud de lo anterior se divide al territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales y en cinco circunscripciones electorales plurinominales.

Se vuelve a establecer que la calificación de elecciones de Diputados y Senadores, se realizaría por las mismas Cámaras por lo cual se constituían en Colegio Electoral.

Cuando la cámara de Diputados se erige en Colegio Electoral debía estar integrada por cien presuntos diputados; sesenta que hayan sido electos por representación mayoritaria y cuarenta presuntos diputados electos en las circunscripciones plurinominales que hayan obtenido la mayoría de votos.

Y en cuanto al Colegio Electoral compuesto por presuntos Senadores no se determina el número de miembros que lo integrarían.

Contra la resolución que emitieran las Cámaras podría interponerse Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Posteriormente se incrementan el número de miembros que integrarían la Cámara de Diputados aumentando a 200 (anteriormente eran 100 miembros).

Y se le otorga al gobierno federal la facultad de establecer los principios en que se basarían las actividades electorales creando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Siendo un órgano ante el que se interponen los recursos de impugnación cuando se realizara una conducta ilícita en las contiendas electorales y sus resoluciones tendrían el carácter de irrevocables.

Además los estados debían incluir de manera obligatoria el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos de los municipios.

En virtud de lo anterior se puede apreciar como a través del tiempo se da mayor auge a las cuestiones electorales en nuestro país; tan es así que se van creando sus propias autoridades para conocer de los hechos que ataquen la libre realización de las actividades electorales, creando al Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y dentro del seno de las Procuradurías tanto de la República como la del Distrito Federal se crean las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales.

Dando paso a un organismo publico, autónomo que comprendería a su vez, órganos de dirección, ejecutivo, técnico y de vigilancia, para lo que se establece que el órgano superior de dirección estaría compuesto por consejeros y consejeros magistrados.

Órgano Ejecutivo y técnico estaría integrado por personal capacitado para prestar el servicio electoral profesional.

Dentro de las actividades que tendría este organismo son las de crear un padrón electoral fehaciente, preparación de la jornada electoral, computo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materias electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien se encarga de conocer de los medios de impugnación, funcionaría en pleno y salas regionales.

Resolviendo en una sola instancia no procediendo contra sus resoluciones recurso alguno; salvo las que se dicen posteriores a la jornada electoral, las que podrán ser revisadas y modificadas por los Colegios Electorales.

Con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se establecen los lineamientos para elegir sus integrantes; siendo cuarenta representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa mediante los distritos electorales uninominales y veintiséis representantes electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de circunscripción plurinominal.

Durando en su cargo tres años y la calificación de sus elecciones serian verificadas por un Colegio Electoral que estaria constituido por los presuntos representantes.

Se crea también el Derecho de iniciativa popular debiendo estar formulado por un mínimo de diez mil ciudadanos.

En cuanto al derecho que tienen los ciudadanos de asociarse para tratar asuntos políticos del país, con las reformas se incluye que debe ser de forma libre y pacífica.

Las elecciones federales que son una función del Estado esta a cargo del Poder Ejecutivo y Legislativo, con apoyo de la participación de los partidos políticos, que como antes se señalo, función realizada por un organismo público, con su propia naturaleza jurídica y patrimonio propio. Debiendo estar sus actividades basadas en los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalidad, de aqui la necesidad de establecer al Derecho Electoral como una rama de la Ciencia del Derecho.

### CAPITULO III.

#### *DISPOSICIONES EXPRESAS EN LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA ELECTORAL.*

En nuestra Constitución Federal de 1917 se configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que deben regular la vida en sociedad y entre ellas figura el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y en el municipal, principio que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano.

A partir de entonces tanto el gobierno como los partidos políticos y el cuerpo ciudadano, han promovido diversas acciones con objeto de perfeccionar y mejorar a nuestro sistema democrático, y de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

La Reforma Constitucional de 1953, a través de la cual se precisó la igualdad política y jurídica de la mujer y el varón, lo que vino a significarse por cuanto dada la conformación demográfica de la población mexicana, la incorporación de la mujer a la vida política dio como resultado que prácticamente se duplicara la dimensión del cuerpo electoral.

Al respecto cabe precisar que en el texto original del artículo 34 de la Constitución de 1917 se dispuso que tendrían la calidad ciudadana "los mexicanos mayores de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir"; no obstante que con apoyo en dicho artículo las mujeres podían reclamar que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres heredados del pasado determinó que durante la primera mitad del

presente siglo se interpretara dicha disposición en el sentido de que las mujeres no eran titulares de los derechos políticos.

Las reformas constitucionales de 1970, que disminuyeron el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años de edad, con lo que se amplió la dimensión del cuerpo electoral; dos años más tarde se redujo la edad mínima requerida para ocupar los cargos de diputado federal y senador.

La reforma constitucional de 1963, a través de la cual se delinearon los contornos originales del sistema de diputados de partidos que puso fin a la existencia en el congreso de un partido único al hacer posible la representatividad de los partidos minoritarios en la cámara de diputados. Este sistema fue puntualizado a través de la reforma de 1972.

La reforma constitucional de 1977, que vino a significarse por cuanto a través de la misma se precisó la naturaleza y las finalidades de los partidos políticos y por cuanto sentó las bases para que se sustituyeran el sistema electoral mayoritario integral para la conformación de la Cámara de Diputados y en su lugar se adoptara un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

La reforma constitucional 1987, a través de la cual se acentúa el carácter mixto de nuestro sistema electoral al precisarse que la cámara de diputados se debe integrar con quinientos representantes, de los cuales trescientos se deben elegir por medio del sistema mayoritario (60%) y doscientos por el sistema de representación proporcional (40%);

asimismo cabe destacar que a través de esta reforma se sentaron las bases constitucionales para la creación de la asamblea de representantes del Distrito Federal.

La reforma constitucional de 1990 cuya importancia, relevancia y trascendencia es triple:

En primer término, la reforma en comento viene a significarse por cuanto a resulta de ella se precisó en el artículo 41 constitucional que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la Ley; asimismo se dispone que dicha función se debe realizar a través de un organismo público que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y el cual se deberá guiar por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En segundo término, dicha reforma constitucional reviste una importancia subrayada toda vez que dispuso la creación de un tribunal federal electoral, al que se le concedió el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, y cuyos magistrados y jueces instructores, por disposición expresa de la constitución, sólo son responsables ante el mandato de Ley.

En tercer término, cabe destacar que a través de la reforma constitucional que nos ocupa se precisaron en el artículo 41 constitucional las bases para configurar un sistema de medios de impugnación que se conforma con recursos administrativos y jurisdiccionales,

sistema que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, así como conferirle definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

La reforma constitucional de 1993 también viene a significarse por un triple motivo:

En primer término, porque a través de ella se puso fin al sistema de autocualificación de las elecciones y se sentaron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que comprende dos momentos, uno administrativo que tiene lugar en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral (consejo general, consejos locales y consejos distritales) y otro jurisdiccional que tiene lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal electoral.

En segundo término, la reforma de 1993 viene a significarse por cuanto a través de la misma se le confirió al tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y al efecto se le creó una sala de segunda instancia competente para resolver los recursos de reconsideración que interpongan los partidos políticos en contra de las resoluciones que emitan en primera instancia, tanto la sala central como las salas regionales con relación a los recursos de inconformidad que en torno a los resultados de la jornada electoral presente en los partidos políticos.

En tercer término, la reforma que nos ocupa reviste particular relevancia toda vez que a través de la misma se sentaron las bases para transitar de un sistema mayoritario integral del senado a una cámara en cuya composición se le da cabida a senadores de

minoría al lado de los de los de mayoría. En efecto, a resultas de la reforma de referencia se precisó en el artículo 56 constitucional que para integrar la Cámara de Senadores se elegirán, en cada Estado y en el Distrito Federal, ya no dos sino cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Por último, a través de la reforma constitucional de 1994 instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la presidencia la República, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente y cuyo propósito medular consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE mediante el cambio en la forma de su integración.

Se puede decir que la reforma constitucional de 1994 preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, reiteró que todas las actividades relacionadas con el proceso electoral se deben orientar y conducir por los principios de certeza, objetividad, legalidad e imparcialidad delineados en 1990, pero se agregó el principio de independencia por ser éste el objetivo primordial de la reforma.

Los cambios constitucionales aprobados sentaron las bases para que a través de la reforma legal correspondiente se desplazaran el centro de poder de decisión en el Consejo General del IFE, que es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en materia de organización de las elecciones, toda vez que si bien dicho órgano sigue teniendo una composición tripartita, los partidos políticos tienen voz pero no voto, lo que quiere decir

que el factor de decisión serán los consejeros ciudadanos que son seis y que tienen un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos que son cinco y en los cuales, además figuran los representantes de la mayoría y de la minoría de cada cámara, que tienen signo político diferente.

Si se analizan en su conjunto las reformas constitucionales a las que se han hecho mención, se podrá apreciar que las primeras procuraron ampliar el cuerpo electoral, con posterioridad se procuró perfeccionar al sistema electoral y a través de las últimas se ha procurado depurar la organización electoral y perfeccionar tanto el sistema recursal como dotar de una mejor organización y de mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de velar por el respeto al principio de legalidad en materia electoral.

Con base en las consideraciones hechas, se puede decir que cada uno de los avances alcanzados en materia electoral debe ser entendido, no en forma aislada, sino como el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo, es decir, cada avance debe ser entendido como una pincelada más en el diseño de nuestro perfil constitucional.

Los avances constitucionales que se han alcanzado han favorecido la evolución política nacional así como la consolidación del régimen de los partidos políticos, lo que ha permitido, por una parte, que el gobierno cuente con interlocutores que representan fielmente el caleidoscopio político nacional y, por otra, que la sociedad cuente con representantes de sus intereses con capacidad para encontrar fórmulas que permitan resolver los diversos problemas nacionales.

Ahora bien, lo propio de toda disposición constitucional radica en que deben ser puntualizadas y reglamentadas a través de las leyes ordinarias, de aquí que las normas constitucionales en materia electoral hayan sido reglamentadas por las leyes electorales de 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987, y por el COFIPE publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, y el cual ha sido reformado con apego a los decretos de reforma publicados en dicho órgano informativo el 3 de enero de 1991, el 17 de julio de 1992, el 24 de septiembre y el 23 de diciembre de 1993 y el 18 de mayo de 1994, 1996 y 2000.

En esta materia debemos tener presente, que el procedimiento de las modificaciones progresivas tiene múltiples ventajas; ninguna reforma es la última; toda reforma admite la prueba del ensayo y del error; quedan abiertas nuevas opciones; el tramo entre lo deseable y lo posible se acorta; mantienen su vigencia las saludables expectativas de mejoría, o por lo menos de cambios, se matiza el inmediatez y se programan y encauzan los nuevos estilos. Todo eso se consigna como parte de lo positivo de las reformas sucesivas. Pero también hay desventajas; insatisfacción perenne; inestabilidad de las instituciones; percepción generalizada de indefinición y transitoriedad; rutinización del debate y agotamiento argumental, con el siguiente riesgo de abandonar los términos aun de lo ya acordado.

Es cierto que muchas de las normas mismas son el resultado de consensos, pero no siempre se tiene presente que enseguida de su elaboración surge el problema de su aplicación. Y si bien teórica y prácticamente es posible un pacto para definir la expresión de una norma, no es posible sujetar su observancia a otro pacto, sin con ello desnaturalizar

la función del derecho. El cumplimiento del derecho no se negocia ni se conviene: el derecho es un orden que regula relaciones de intercambio. La juridicidad extrema de la política hace que ésta se vuelva rígida, y la politización plena del derecho hace que éste se haga volátil.

Este fenómeno debe preocuparnos, porque no está en los intereses de una organización social devaluar el orden jurídico a expensas del proceso político, ni viceversa. Toda solución extrema que implique la negociación o limitación de un componente de la vida social, genera conductas atípicas que entorpecen la consolidación de las instituciones o su adecuación al cambio. La hipertrofia normativa o la asimetría entre lo político y lo jurídico, genera situaciones de ingobernabilidad que, por ende, hacen nulatorias las reformas.

Por otra parte, en los procesos de definición política los protagonistas del juego político debe tener presente que de la misma forma que en la configuración original de los regímenes democráticos la tolerancia religiosa jugó un papel destacado, en la consolidación del Estado de Derecho Democrático la tolerancia política reviste un papel fundamental, ya que se debe respetar el derecho a disentir del adversario y partir de la consideración de que si bien todos tenemos razones, nadie puede pretender monopolizar la razón.

De aquí que se pueda afirmar que el respeto al pluralismo es prueba elocuente del carácter democrático de un régimen y que, por lo mismo, frente a cualquier manifestación intolerante, los demócratas deben asumir una postura de firmeza democrática, de tolerancia

y respeto y no responder a actitudes intolerantes, con intransigencia, sino con más y mejor democracia.

#### a) La libertad de Asociación política y Reunión en materia electoral.

El artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, establece el derecho a la libertad de asociación y reunión:

*" No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar..."*

La libertad de reunión se garantiza hasta el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, estableciéndose sólo como un derecho de los ciudadanos de reunirse y discutir los negocios públicos y en la Constitución de 1857 marca la libertad de asociación.

Incluyendo estas libertades en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su artículo Segundo:

*" Toda persona tiene derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."*

Debemos entender que el derecho a la libertad de asociación y de reunión, son derechos fundamentales para la realización de un régimen democrático, pero dichos derechos no deberán ir en contra del orden público.

La libertad de asociación es un derecho humano que permite a las personas asociarse con cualquier objeto, siempre y cuando el objeto sea lícito y la asociación sea de manera pacífica. Cuando la asociación se crea con fines políticos se debe tomar en cuenta, que es un derecho que sólo se podrá ejercer por los ciudadanos mexicanos.

Con el análisis de las bases electorales en los documentos constitucionales, se puede marcar que ya se establecían limitaciones, como lo indica el artículo 130 de nuestra Constitución, ya que los ministros de culto, no podrán asociarse para intervenir en los asuntos políticos de nuestro país.

Con lo que puedo concluir, que aun cuando el derecho a la libertad de asociación es una garantía individual, nos encontramos con limitaciones en materia política. El ciudadano al ejercer este derecho bajo las disposiciones que contiene nuestra Constitución el Estado no podrá violar este derecho.

La libertad de asociación política es una base esencial para la vida democrática de nuestro país, dando paso a los partidos políticos como entidades de interés públicos, con su propia ideología cada uno de ellos.

La libertad de reunión también es un derecho humano de congregarse de manera pacífica con objeto lícito, siendo transitoria, en tanto se alcanza el fin que se persigue. Y al igual que el derecho a la libertad de asociación es un derecho que tiene cualquier ser humano, pero cuando su fin es participar en los asuntos políticos, solamente los ciudadanos mexicanos tendrán la facultad de ejercer ese derecho. Además el mismo precepto constitucional señala que cuando alguna reunión se encuentre armada no tendrá derecho a deliberar.

Los ministros de culto tampoco podrán ejercer este derecho, ya que sus reuniones públicas nunca deberán ser de carácter político, ni podrán contravenir a la Constitución y las leyes que emanen de ella.

**b) Limitación a los extranjeros de intervenir en la política del país.**

El artículo 33 Constitucional, establece:

*" Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

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

El punto central de análisis de este precepto constitucional es determinar la consecuencia jurídica que existe por ser o no ser ciudadano mexicano.

El artículo 30 Constitucional determina que son mexicanos por nacimiento los que nazcan dentro del territorio nacional, los hijos de padre o madre de nacionalidad mexicana que nazcan en el extranjero y los que hayan nacido en embarcaciones o aeronaves que naveguen con emblemas nacionales.

Y serán mexicanos por naturalización, aquellos que hayan obtenido la Carta de Naturalización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el varón y mujer extranjera que contraiga matrimonio respectivamente con varón o mujer mexicanos, siempre y cuando el domicilio conyugal se establezca en la República Mexicana.

Los que no se encuentran en las anteriores hipótesis tendrán la calidad de extranjeros, aun cuando pueden gozar de las garantías individuales que otorga nuestra Constitución, será con las limitaciones que dispone la misma.

"Burgon establece que las garantías individuales no son derechos de carácter sustantivo o adjetivo, son relaciones jurídicas.

Existiendo tres tipos de relaciones jurídicas:

- 1) De Coordinación, las que se dan entre los particulares.
- 2) De Supraordinación, entre los órganos del Gobierno.
- 3) De Supra a Subordinación, entre el poder público y los particulares.

Los extranjeros tienen una relación de subordinación, aun cuando forman parte de la población que habita nuestro territorio, no integran al poder estatal.<sup>40</sup>

Los ciudadanos mexicanos podrán gozar de las garantías individuales, incluyendo los derechos políticos-electorales, como titulares de un derecho constitucional, que se incluye en nuestra Carta Magna con las reformas de 1996. En cambio los extranjeros no podrán tener facultad alguna para intervenir en los asuntos políticos del país; Por lo cual no podrán ejercer el derecho de reunión y asociación con fines políticos, ni el derecho de petición en materia política en defensa de nuestra Soberanía.

Mirja de la Muela Adolfo manifiesta: *"Lo mismo que veíamos al tratar el conflicto de leyes y de la nacionalidad, en materia de la condición de extranjero, cada Estado dicta sus propias normas, que unas veces contendrán la asimilación de los extranjeros con los nacionales de cada punto concreto, y otras ordenarán una discriminación, la que determinadas facultades o derechos subjetivos resulten*

---

<sup>40</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 31ª edición, Editorial, Porrúa S.A., México, 2001. p. 164.

*inaplicables a quienes no ostenten la condición de nacionales. Algunas de estas normas proceden de fuente internacional convencional, bien porque obligue directamente un tratado internacional, bien porque ésta haya positivado el contenido del tratado de su legislación interna; pero la potestad que cada Estado posee en materia de extranjería para dictar sus propias normas, necesariamente ha de reconocer otros límites impuestos por el derecho internacional que las obligaciones estipuladas con otros países. De otra suerte se llegaría al absurdo de no considerar antijurídicamente cualquier violación a los más elementales derechos de los extranjeros. Ahora bien, para que estos derechos existan es preciso que otra regla jurídica internacional distinta del tratado confiera tales derechos. Estas normas pertenecen al derecho internacional general; es decir, al contenido en la costumbre internacional y en los principios generales del derecho, fuentes que al lado de los tratados, aplican los tribunales internacionales.”<sup>41</sup>*

Desde mi punto de vista, no podemos hablar de que existen normas que ordenan discriminación hacia los extranjeros; como antes se menciona, solamente no podrán ser titulares de los derechos políticos-electorales.

Derechos que por su naturaleza jurídica solo podrán ser titulares los ciudadanos mexicanos; lo cual va encaminado a proteger nuestra Soberanía.

---

<sup>41</sup> MIAJA, DE LA MUELA, Adolfo. Derecho Internacional Privado. 11ª edición, Editorial Atlas, España, 1979. p. 122.

### c).- Obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos en materia electoral .

El artículo 35 de la Constitución establece:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado por cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés

público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta del cumplimiento sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

**d).- Organización, fines y financiamiento de los partidos políticos.**

El artículo en comentario establece dentro de la parte esencial de su contenido lo siguiente:

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:

1. 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 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 pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen 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 propio, 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 profesiones 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 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 remuneradas. 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 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.

#### **e) Sistema de elección de Diputados y Senadores.**

Dentro de los artículos 51 al 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran reguladas las elecciones para Diputados y Senadores. Señalando el precepto 51 Constitucional:

*" La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años.*

*Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."*

La elección de los Diputados se realiza a través del sufragio popular, poniendo en marcha el sistema representativo y democrático.

Los ciudadanos al elegir a los Diputados, éstos tendrán el carácter de representantes nacionales, por lo cual son parte de la voluntad nacional.

El fin de elegir a los Diputados es contar con personas capacitadas que expresarán más racionalmente las decisiones del pueblo; pero no sólo de la circunscripción de donde fueron electos, sino son depositarios de intereses generales de la nación.

Aclarando que en el foro legislativo federal cuando se traten asuntos primordialmente de un distrito y llegará a existir un conflicto entre los intereses de la nación y un distrito en particular siempre se velarán por los intereses de la nación.

A mi juicio la Cámara de Diputados debería de renovarse cada seis años o permitir la reelección de los Diputados para el período inmediato. El motivo central para adoptar esta postura es con el fin que exista continuidad en los trabajos legislativos, aprovechando la experiencia y capacidad de algunos legisladores; así mismo que exista una coordinación más efectiva entre las Cámaras del Congreso de la Unión.

La figura de la Suplencia ha sido marcada en todos nuestros documentos Constitucionales, la concepción original es que todos los distritos electorales se encuentren representados ante el órgano legislativo.

Desgraciadamente esto da opción a que los diputados propietarios no cumplan con su función correctamente en detrimento de la función legislativa .

El artículo 52 reza a la letra:

*" La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."*

Nuestro sistema de elección es mixto, el principio de mayoría consiste en asignar cada uno de los curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayoría de votos en cada una de las circunscripciones o divisiones territoriales electorales, teniendo como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos a favor del candidato que haya obtenido más sufragios.

El escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal, dependiendo de la extensión territorial; nuestro sistema adopta los distritos electorales uninominales

garantizando que por cada Entidad Federativa exista un mínimo de dos distritos electorales.

El escrutinio mayoritario puede ser de tres tipos mayoría absoluta que sería de la votación nacional emitida el 50% más uno; mayoría relativa obteniendo la mayoría de votos; mayoría calificada porcentaje predeterminado dos terceras partes de una ó segunda vuelta, nuestro documento Constitucional marca la mayoría relativa.

El sistema de mayoría a doble vuelta se presenta cuando ningún candidato haya obtenido la mayoría absoluta y por no ser suficiente la mayoría relativa se hace necesaria una segunda votación que se dará entre los candidatos que hayan obtenido una mayor votación.

Con el análisis realizado en el Capítulo Segundo del presente trabajo se señalaba que en nuestro texto original Constitucional se incluía el sistema de mayoría en base a la población, es decir, el número de representantes populares dependerá del número de habitantes. Además debiendo conservar un mínimo de representantes por cada Estado.

El sistema mayoritario continua siendo el que por su sencillez y claridad es captado con mayor facilidad por el electorado, permitiendo elecciones más informadas e identificadas entre los ciudadanos y el candidato.

La representación proporcional consiste en la asignación de curules, otorgándole a cada partido un número de escaños proporcional al número de votos obtenidos. La

representación proporcional puede ser pura o parcial dependiendo si la elección es en una o varias circunscripciones.

La representación proporcional pura es muy difícil de darse, ya que la mayor parte de los sistemas de representación proporcional lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría.

El principio de proporcionalidad surge con la necesidad de dar una representación más viable a todas las corrientes políticas relevantes en nuestro país. Víctor Consideran afirma que una asamblea sólo puede representar fielmente al electorado si en su seno se encontraran representadas, en forma proporcional, todas las corrientes políticas relevantes, que se producen dentro del electorado mismo.

Las listas regionales consisten en que habrá tantas listas como circunscripciones, nuestro sistema electoral cuenta con cinco circunscripciones. Los nombres incluidos por cada partido político forman un todo cerrado lo que significa que los electores no pueden incluir candidatos de su preferencia.

Con la representación proporcional se pretende hablar de una contienda de ideas no de hombres, pero se observa que con la participación de los partidos políticos a través de sus órganos directivos para integrar las listas de candidatos se les otorga un poder de decisión. Existe fragmentación de la voluntad política y de la opinión pública, con ello la gestión de un gobierno eficaz y estable.

El sistema que actualmente adopta nuestro país se ha dado a través del tiempo, tomando en cuenta nuestro marco jurídico-político, ya que los fenómenos políticos deben estar acorde con nuestra realidad social, económica, jurídica y política.

Por una parte el principio de mayoría se veía claro al existir un partido dominante que era el Partido Revolucionario Institucional y la representación proporcional surge de la necesidad de más opciones políticas que poco a poco han obtenido mayor fuerza, siendo claro el ejemplo de las recientes jornadas electorales.

La necesidad de dividir nuestro territorio nacional en circunscripciones o distrito uninominales para un mejor manejo de las actividades electorales, se incluye en el artículo 53 Constitucional determinando:

*" La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de los diputados de mayoría.*

*Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el*

*país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."*

Para efecto de celebrar las elecciones de los diputados por mayoría, el territorio de la República Mexicana como lo establece el precepto constitucional que antecede se divide en 300 distritos uninominales.

Implicando que la distribución se realice de manera que en donde exista mayor población habrá más distritos uninominales independientemente de las dimensiones territoriales de las entidades federativas.

La palabra Uninominal significa que cada partido político puede postular un sólo candidato por cada distrito en el que participa; siendo el acreedor de la constancia para Diputado el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

\* La distribución de los distritos electorales uninominales vigentes se encuentran de la siguiente manera:

<i>Entidad Federativa.</i>	<i>Distritos Ele. Unin.</i>	<i>Entidad Federativa.</i>	<i>Distritos Ele. Unin.</i>
Aguascalientes	2	México	15
Baja California	3	Michoacán	9
Baja California Sur	2	Morelos	2

Campeche	2	Nayarit	2
Coahuila	4	Nuevo León	7
Colima	2	Oaxaca	9
Chiapas	6	Puebla	10
Chihuahua	6	Querétaro	2
Distrito Federal	27	Quintana Roo	2
Durango	4	San Luis Potosí	5
Guanajuato	9	Sonora	4
Guerrero	6	Tabasco	3
Hidalgo	5	Tamaulipas	6
Jalisco	13	Tlaxcala	2
Veraacruz	15	Yucatán	3
Zacatecas	4		
<b>Total de Distritos Electorales uninominales 300.*</b>			

El término de circunscripción plurinominal surge con la representación proporcional. El término plurinominal que significa más de uno, aplicado a los sistemas electorales, determina que se elegirán varios candidatos en cada demarcación territorial denominada circunscripción, actualmente el territorio se encuentra dividido en cinco circunscripciones siendo las siguientes:

<b>*"Circunscripción Plurinominal"</b>	<b>Entidades Federativas que comprenden.</b>	<b>Cabeceras de las Circunscripciones Plurinominales.</b>
Primera	Distrito Federal y Puebla	Distrito Federal.
Segunda	Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas	Durango
Tercera	Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán	Jalapa
Cuarta	Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora	Guadalajara
Quinta	Guerrero, México, Morelos, Oaxaca.	Toluca

Datos sacados directamente del Instituto Federal Electoral, en Internet. a.com. IFE.

En el artículo 54 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran plasmadas las disposiciones a que se sujetarán los diputados de partidos.

Figura creada con las reformas de 1963 teniendo la finalidad de promover a los partidos minoritarios.

Francisco J. de Andrea indica que *"... el fin del sistema mayoritario consiste en reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste mayoritariamente, sin consideración alguna para el peso que puedan representar- en el conjunto del electorado- las tendencias o grupos minoritarios. De esta manera, el sistema mayoritario tiende a conformar una clara y bien establecida mayoría que promoverá la estabilidad política necesaria para que un gobierno dado pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa la atomización política. El sistema electoral de representación proporcional, por otro lado, tiene como consecuencia principal la de que las diputaciones se distribuyen entre los contendientes en una elección, de acuerdo al número de votos logrados por cada uno de los candidatos de los partidos."*<sup>42</sup>

Actualmente se necesita el 2% de votos en las listas regionales de las circunscripciones respectivas, para poder participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional evitando con ello que los partidos políticos que no tengan trascendencia nacional tengan acceso a los derechos y prerrogativas establecidos en nuestro documento constitucional.

---

<sup>42</sup> VARIOS. La renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, 9ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1999. p. 127.

Además ningún partido político podrá tener más del 60% de los escaños en la Cámara baja, es decir, ningún partido podrá tener más de 300 diputados aun cuando sea por ambos principios.

“Del porcentaje de votación mayoritaria nacional emitida en favor de un partido y el porcentaje de las curules que en la Cámara baja tenga cada partido político, en ningún caso dicho diferencial podrá exceder del 8%. Sin embargo en el mismo precepto constitucional marca una excepción, si la diferencia fuese mayor a consecuencia de la votación emitida en los distritos uninominales si puede excederse ese 8%, siempre y cuando no rebase los 300 curules como máximo. Excepción que atiende a que nuestro sistema electoral es predominantemente mayoritario.”<sup>13</sup>

Después de asignadas las 300 diputaciones que con anterioridad se señalaron, se procede a designar las restantes a los demás partidos políticos en proporción a la votación nacional emitida.

La Constitución nos remite al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en cuanto a los lineamientos a seguir para la integración de la Cámara de Diputados y Senadores por el principio de representación proporcional que se encuentran plasmados en su Capítulo Segundo dentro de los artículos 12 al 18.

Específicamente el precepto 13 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone la aplicación de una fórmula de proporcionalidad para

para la asignación de diputados por el principio representación proporcional, con los siguientes elementos:

- a) "Primero se debe tener el cociente natural, que se obtendrá de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional. Hay que mencionar que el mismo ordenamiento estipula que para este efecto la votación nacional será aquella que resulte de la resta de los votos emitidos en los distritos electorales uninominales y los votos anulados.
- b) Posteriormente se debe contar con el resto mayor de votos, es decir, el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez realizado el cociente natural. Sólo utilizando cuando hubiese diputaciones por distribuir.<sup>43</sup>

Desarrollada la formula que antecede se procederá a asignar diputaciones a los partidos políticos de acuerdo al número de veces que contengan su votación cociente natural. Los distribuidos por el resto mayor se seguirá el orden decreciente de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

Si algún partido político tuviera más de 300 curules, se le restaran curules obtenidos por representación proporcional hasta obtener el máximo permitido, designándoles las diputaciones que le corresponden de la siguiente manera:

---

<sup>43</sup> Ibidem. p. 128.

<sup>44</sup> Ibidem. p. 129.

Primero se obtendrá el cociente de distribución dividiendo el total de votos del partido político entre las diputaciones a asignarse al propio partido y de los votos obtenidos en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución y del resultado se asignarán los curules en números enteros. Si quedaren curules se distribuirán por medio del resto mayor.

En cuanto a los curules que se deben repartir entre los partidos restantes se deberá tomar en cuenta la votación nacional efectiva restante dividiéndola en las diputaciones restantes obteniendo un nuevo cociente natural que se volverá a dividir en la votación obtenida por cada partido y el resultado de cada una de ellas, serán los curules ha asignar a cada partido político. En el supuesto que aun quedaran curules se distribuirán por los restos mayores de los partidos.

En todas las disposiciones de asignación de diputados por representación proporcional será importante seguir el orden que tengan los candidatos en las listas regionales.

Los requisitos que exige nuestra Constitución para ser diputado, todos y cada uno de ellos van encaminados a salvaguardar los intereses de la nación. Por ejemplo el requisito de ser mexicano por nacimiento se hace necesario desde el momento que cualquier Diputado puede ser electo como Presidente a falta de éste; la edad requerida es de veintiún años primeramente para que se encuentren en pleno goce de sus derechos políticos y además cuente con una madurez para la participación política.

Ser originario de la Entidad Federativa de donde se realizan las elecciones o vecindad de ella, tiene su importancia porque los Diputados estarán preparados para legislar sobre cuestiones locales con trascendencia nacional.

En cuanto a los funcionarios públicos que se encuentran imposibilitados de manera absoluta o condicionada para ser candidatos a Diputado se pretende que los comicios electorales sean libres. Los ministros de culto se encuentran limitados en sus derechos políticos electorales, pues sus actividades están subordinadas a la iglesia, sin embargo, la misma Constitución señala que podrán ejercer el voto de manera activa aun cuando no pasivamente.

Aunado a lo anterior se encuentran como requisitos de elegibilidad para diputado o senador los marcados en el artículo Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- 1.-Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.
- 2.-No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la salvedad que se separen del cargo un año antes de las elecciones.
- 3.-No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto por lo menos un año antes de las actividades electorales. No pertenecer al personal profesional del Instituto.

4.-No ser titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, salvo que se separe de su cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

5.-No ser consejero Presidente, electoral, en los consejos generales, locales o distritales, salvo se separe del cargo un año antes de los comicios.

Las reglas a seguir en la integración de la Cámara de Senadores se encuentran plasmadas en el artículo 56 Constitucional y con la última reforma a este precepto constitucional también se trata de dar un espacio a la minoría como ocurrió en la Cámara de Diputados.

La Cámara estará integrada por ciento veintiocho senadores electos dos por cada entidad Federativa y dos por el Distrito Federal a través del principio de mayoría relativa y uno más será asignado a la minoría.

En virtud de lo anterior los partidos políticos deberán registrar una lista con dos candidatos asignándoles la senaduría de minoría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en cada entidad federativa.

Los Senadores restantes serán electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y sujetándose a lo establecido en el artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, utilizando la fórmula de proporcionalidad pura, con los mismos

elementos que en la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados el cociente natural y el resto mayor.

El cociente natural se obtiene de dividir la votación nacional emitida entre el número de senadores electos a repartir por el principio de representación proporcional. Resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural.

Después se llevará a cabo el siguiente procedimiento; del cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente, una vez aplicado el cociente natural si quedaran senadurías que distribuir se aplicará el resto mayor, por orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

Se puede observar como las elecciones de los integrantes de la Cámara de Senadores seguirá los primeros lineamientos de las elecciones de Diputados.

También los senadores cuentan con la figura de la suplencia y los requisitos serán los mismos que para Diputado, con la salvedad de la edad que deberán tener 30 años cumplidos al tiempo de las elecciones.

## f) Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia electoral.

Nuestra Constitución establece cuales son las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, siendo primordialmente aquellas que puedan afectar al individuo en defensa de los intereses populares. Así mismo se deberá atender a la naturaleza de los actos que realiza en ejercicio de sus propias atribuciones, por lo que las facultades pueden ser:

1. Políticas.
2. Financieras.
3. Acusatorias.

El artículo 74 que consagra las facultades de la Cámara de Diputados, en su fracción Primera marca específicamente una facultad de carácter político indicando:

*" Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."*

Cabe mencionar que esta fracción antes marcaba la facultad que tenía la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral para emitir la declaración del titular del Poder Ejecutivo, pero con la reforma del día 26 de Agosto de 1996 se modifica la fracción antes mencionando quedando como ahora se señala.

Facultad que podemos relacionar con lo dispuesto en el artículo 99 párrafo cuarto fracción II;

*" Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:*

*II.- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.*

*La sala Superior realizará el cómputo final de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos."*

**g) Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.**

La elección del Presidente de la República será de manera directa y remitiéndonos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicho ordenamiento en su artículo 9 señala:

*" 1.- El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominara Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República."*

Implicando la elección directa un procedimiento en el que los ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre los ciudadanos y los candidatos por elegir ningún intermediario.

Debemos recordar que todas las Constituciones del Siglo pasado incluyeron un sistema indirecto de elección popular. Por ejemplo en la Constitución de Apatzingán el Presidente era nombrado por el Congreso y en la Constitución de 1814 las legislaturas participaban en la propuesta de candidatos aun cuando el Congreso era el que realizaba la decisión definitiva, tratando que no sólo participara un órgano en la elección de los candidatos; con el fin de que existiera independencia del presidente.

Ya en la Constitución de 1857 se pretende adoptar el sistema directo por propuestas de Francisco Zarco Marcelino Castañeda e Ignacio Ramírez. "Zarco argumenta que el presidente de la República es un funcionario que está por encima de los intereses regionales, pues su acción abarca los asuntos nacionales, por lo que la mala experiencia de la elección directa de los diputados no se repetiría con el Presidente. Castañeda indicaba que la elección directa acercaba al presidente con el pueblo y le facilitaba un contacto político que lo fortalecía frente a los poderes. Ignacio Ramírez se enfoca más a la consolidación de los partidos políticos, pero no logran la mayoría, es hasta el gobierno de Porfirio Díaz que se desprestigia el sistema indirecto de elección enfocándose al sistema de elección indirecta nuestra Carta Magna."<sup>15</sup>

#### **h) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

En el capítulo que antecede de este trabajo de análisis, se indicó que con las reformas del día 26 de Agosto de 1996 el Tribunal Federal Electoral es un órgano autónomo y máxima autoridad en materia electoral que se incorporó al Poder Judicial de la Federación, pasando ha ser un órgano especializado del Poder Judicial.

La autonomía funcional de este organismo se da por sus funciones, efecto de sus resoluciones y de las facultades que se le confiera a sus miembros; además que se le facultó para que expidiera su propio Reglamento para su organización y financiamiento.

Respecto a que es la máxima autoridad en materia electoral encontrando una excepción marcada en el artículo 105 Constitucional fracción II consistente en las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales.

También se estableció en el capítulo anterior la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación de iniciar Averiguación Previa por hechos que violen el voto público, sin existir menos cabo en la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya que el mismo precepto constitucional marca que los resultados se remitirán a la autoridad competente. Con todo lo anterior se pretende salvaguardar los derechos políticos-electorales de los intereses partidistas.

---

<sup>45</sup> CIT. POR TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 669.

En cuanto a la organización, competencia y facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra todas las disposiciones en el artículo 99 Constitucional.

El Tribunal contará con una Sala Superior de carácter permanente y su sede se encuentra aquí en el Distrito Federal integrada por siete magistrados durando en su cargo diez años improrrogables. El Presidente del Tribunal será electo entre los miembros de la Sala Superior que durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelecto al no existir disposición que lo prohíba.

Las Salas Regionales son cinco y únicamente funcionarán durante el proceso federal ordinario, cada una de ellas tendrán su sede en las respectivas cabeceras de las circunscripciones plurinominales, siendo integradas por tres magistrados que durarán en su cargo ocho años también improrrogables. Cada sala tiene la facultad de elegir a su propio Presidente.

Los magistrados son electos en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, los miembros de la Sala Superior deberán reunir los mismos requisitos establecidos en nuestra Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto los magistrados de las Salas Regionales por lo menos deberán reunir los mismos requisitos para ser magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito.

Nuestro sistema judicial electoral ha evolucionado a uno de carácter jurisdiccional, como lo podemos apreciar en la calificación de las elecciones de Presidente de la República Mexicana y Senadores, también siendo un órgano de protección constitucional de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos mexicanos garantizándolos a través de los medios de impugnación que señala nuestra Carta Magna en su precepto constitucional 99 y específicamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver en instancia única o biinstancial las impugnaciones de:

- Las elecciones federales de Diputados y Senadores, por medio del juicio de inconformidad interpuesto ante las Salas Regionales. Estas resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Superior a través del recurso de Reconsideración, hay que recordar que las resoluciones de la Sala Superior son definitivas e inatacables.
- La elección del Presidente de la República Mexicana, aclarando que en este caso sólo conocerá la Sala Superior en única instancia por medio del juicio de inconformidad. Siendo también esta Sala la que se encarga del cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si no existiere recurso alguno que resolver se procederá a realizar la declaración de validez de la elección y del Presidente electo.

- De los actos o resoluciones que violen las normas constitucionales o legales, por medio del recurso de apelación.
- De los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, a través del recurso de revisión constitucional electoral que la Sala Superior deberá resolver en única instancia; este recurso sólo procederá cuando ya se hayan agotado todos los recursos locales o medios de defensa, además que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes el tiempo legalmente establecido para la integración de los órganos.
- De los actos y resoluciones que violen los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, entre los que se encuentran los de votar, ser votado y de asociación libre para tomar parte en los asuntos políticos del país; por medio del Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, que podrá ser resuelto en única instancia cuando corresponda conocer a la Sala Superior y biinstancial cuando primeramente corresponda conocer a alguna de las Salas Regionales. Lo que se trata es de propiciar instrumentos constitucionales que resguarden de forma integral los derechos políticos.

- De los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, por medio de los mecanismos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación con relación a lo marcado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- De los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, debiendo conocer del recurso correspondiente la Sala Superior del Tribunal Electoral.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación indica que la jurisprudencia del Tribunal Electoral se establecerá cuando la Sala Superior emita en tres sentencias consecutivas no interrumpidas por una en contrario y sostenga el mismo criterio de aplicación, integración o interpretación de la norma. Y en las Salas Regionales se dará la jurisprudencia en cinco sentencias debiendo ser ratificada por la Sala Superior.

Las jurisprudencias deberán ser obligatorias para todas las Salas, el Instituto Federal Electoral y en caso de ser necesario para las autoridades electorales locales. Cuando exista contradicción entre las tesis sostenidas por las Salas o por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional se denunciará ante el Pleno de la misma Suprema Corte quien decidirá en definitiva cuál tesis prevalecerá.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al intervenir en la decisión de que tesis prevalecerá no daña la autonomía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que no existe algún órgano en materia electoral que prevea esta necesidad.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estará a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal denominada Comisión de Administración que esta integrada por el Presidente del propio Tribunal, un magistrado electoral de la Sala Superior y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal; el primero de ellos será el magistrado de circuito con mayor antigüedad, el segundo será designado por la Cámara de Senadores de entre los consejeros de la Judicatura Federal también él que tenga mayor antigüedad y el último consejero será designado por el titular del Poder Ejecutivo.

Dicho organismo especializado también contará con su propio financiamiento que deberá proponer al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para incursionarlo dentro del presupuesto del Poder Judicial de la Federación conforme a lo dispuesto por el artículo 100 Constitucional párrafo décimo:

*"... La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente."*

En virtud de que el Tribunal Electoral pertenece al Poder Judicial de la Federación su régimen laboral estará sujeto al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, debiendo tomar en cuenta las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en cuanto a los servidores y empleados de los Magistrados o que se encuentren dentro del mismo supuesto. Para los trabajadores restantes se deberá atender a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

i) Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de los procesos ordinarios en que la Federación sea parte.

Las controversias constitucionales versarán sobre las disposiciones generales, éstas podrán ser tanto de los Municipios y Estados siendo impugnadas por la Federación, es decir, conocerá de las controversias que surjan entre los distintos ordenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales.

Conflictos entre órganos de distintos ordenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas antes señalados. Finalmente de los conflictos entre los órganos del mismo orden jurídico con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales.

Referente a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta facultada para conocer, con las reformas del día veintidós de Agosto de mil novecientos noventa y seis entrando en vigor a partir del primero de Enero de mil novecientos noventa y siete, adicionando tres supuestos a la fracción II del artículo 105 Constitucional, que a la letra reza:

*" Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*... II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

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

*... f.) Los partidos políticos con registro en el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.*

*La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.*

*Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrán haber modificaciones legales fundamentales.*

*Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. "*

Con lo cual se aprecia que también los partidos políticos se les legitimó para poder plantear las acciones de inconstitucionalidad, aclarando que sólo en materia electoral. No siendo necesario la existencia de un agravio o la demostración de una afectación para conferir legitimación a la parte promovente, sólo siendo necesaria una consideración abstracta sobre la posible irregularidad constitucional de una norma.

El objeto de las acciones de inconstitucionalidad en cualquier norma de carácter general es el control abstracto y siendo su efecto la anulación de la norma cuestionada.

En cuanto a los órganos que pueden interponer la acción de inconstitucionalidad deberá promoverse por lo menos por el 33% del total de sus miembros, no por el *quorum* de asistencia. Cuando se interponga una acción de inconstitucionalidad por la Cámara de Diputados deberá ser por el 33% de sus integrantes; así mismo por la Cámara de Senadores, por los integrantes de los órganos legislativos estatales y los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los partidos políticos deberán seguir las disposiciones que establece la Ley Reglamentaria de las fracciones Primera y Segunda del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para interponer las acciones de inconstitucionalidad.

En las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles, los partidos políticos interpondrán su demanda a través de sus dirigencias nacionales o estatales, es decir, por conducto de su representante legal quien se encuentra facultado para delegar sus funciones para promover e imponerse de los autos de la acción de inconstitucionalidad.

A diferencia de las acciones de controversia en las acciones de inconstitucionalidad el Ministro Instructor prevendrá al demandante cuando su escrito fuere obscuro o irregular para que realice las aclaraciones pertinentes dentro de tres días en materia electoral, una vez transcurrido este plazo el ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado para que dentro del plazo de seis días rindan su informe que contengan las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la Ley impugnada y posteriormente el ministro instructor tendrá dos días para que ponga los autos a la vista de las partes.

Así mismo el Ministro Instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, agotado el procedimiento el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia el proyecto de

sentencia en un término de cinco días quien dictará un fallo también dentro de los siguientes cinco días.

Existiendo el recurso de reclamación que sólo procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción, teniendo un plazo para interponer dicho recurso de tres días y debiendo ser resuelto en el mismo término.

Encontrando una diferencia en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, ya que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial; a diferencia de las demás materias, las acciones de inconstitucionalidad podrán ser fundadas en la violación de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en el escrito inicial.

#### **j) Responsabilidad de los Servidores del Instituto Federal Electoral.**

El precepto 108 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde que entro en vigor a permanecido casi sin variaciones teniendo dos reformas la de 1982 y la del 22 de agosto de 1996.

Esta última es importante en cuanto a la materia electoral, en la cual se incluyen como servidores públicos a los miembros del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las responsabilidades de los servidores públicos pueden ser por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, teniendo varias clases de responsabilidad administrativa, civil y la derivada del juicio político.

La responsabilidad administrativa se dará por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

La responsabilidad administrativa se aplicará de manera autónoma, es decir, cada órgano o institución determinará el procedimiento a seguir y la manera de aplicación de la sanción a que se ha hecho acreedor, ante todo atendiendo a lo establecido por nuestro supremo documento constitucional.

La responsabilidad penal se derivará de la comisión de las conductas que se encuentren tipificadas en la Ley penal; por lo cual deberán ser substanciadas por los tribunales penales comunes. Específicamente en los Códigos Penales que regulan los delitos cometidos por servidores públicos entre los que se encuentran ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Con la reforma político-electoral también son sujetos del juicio político los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal

Electoral; la Cámara de Diputados realizará la acusación ante la Cámara de Senadores previa substanciación del procedimiento y se le haya otorgado el derecho de audiencia al inculcado.

Posteriormente la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, para la práctica de diligencias y audiencia del inculcado y si así procediera aplicará sanción mediante sentencia, que será dictada por las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión. La sanción será la inhabilitación o destitución del cargo. Siendo inatacables las sentencias de la Cámara de Diputados y Senadores.

Las causales del juicio político se encuentran comprendidas en el artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprendidas entre otras: Ataque a las instalaciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; ataque a la libertad del sufragio, infracción grave a la Constitución o a las leyes federales.

El juicio político es un procedimiento que se ha seguido en otros ordenamientos constitucionales de nuestro país, con la salvedad que antes se denominaba procedimiento de los delitos oficiales.

#### **k) Elección de los Gobernadores.**

Otra de las disposiciones en materia electoral en nuestra Constitución la encontramos en el artículo 116 Constitucional, que analizándolo podemos encontrar la naturaleza de los lineamientos electorales.

Primeramente debemos recordar que el estado federal se presenta cuando existe una división del territorio en varias partes y dichas partes cuenta con cierta independencia y autonomía. Pretendiendo que el poder este más cerca de los ciudadanos para una mejor participación y además para mayor control del mismo.

Las elecciones para gobernadores deberán seguir principalmente las disposiciones que establece nuestra Carta Magna, atendiendo a que los gobernadores deberán ser electos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Además sin olvidar el principio de *No reelección*, puesto que las personas que hayan fungido como gobernadores en las entidades federativas y en el caso del Distrito Federal Jefe de Gobierno, no podrán volver a ocupar ese cargo ni como interinos, ni provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Para ser gobernador se requiere ser ciudadano por nacimiento y nativo del Estado donde se pretende elegir. hay que recordar que la base de esta disposición es para llevar a cabo una de mejor administración basada en el conocimiento de la problemática de cada entidad federativa.

En caso que no fuera originario de la entidad federativa deberá por los menos haber radicado en esta, cinco años antes de la celebración de las elecciones.

Electos por medio de elecciones directas y durando en su cargo seis años y en cuanto a las demás normas a seguir en materia electoral cada Estado establecerá sus propios lineamientos, como los requisitos necesarios para ser gobernador.

Asimismo el precepto constitucional 116 señala que los partidos políticos deberán obtener de manera equitativa presupuesto para sus actividades ordinarias y de campaña para la obtención de voto; para el uso de los medios de comunicación; existiendo tope a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y en las aportaciones que le realicen sus simpatizantes.

Con la reforma política-electoral se modifican diversos artículos constitucionales, unos de manera total y otros adaptándose a las disposiciones de mayor trascendencia, por lo cual podemos apreciar que el artículo 116 retoma reglas que están encuadradas en otros preceptos constitucionales.

Mismas que van encaminadas primeramente a fomentar en los ciudadanos su participación política en los asuntos del país, dan opción tanto a las fuerzas de mayoría como minoría y la democratización de las estructuras electorales; pero a la vez se debe limitar la facultad que se otorga a las entidades federativas de legislar en materia electoral.

Así mismo se establece que los Estados contarán por lo menos con la existencia de una Cámara, que es el Congreso del Estado e integrada por Diputados Locales quienes serán electos de manera directa.

El número de integrantes de cada Congreso Estatal variara de acuerdo a la población que contenga cada estado, es decir, cuando un estado tenga menos de cuatrocientos mil habitantes por lo menos tendrá siete diputados; nueve diputados en los estados que tengan más de cuatrocientos mil habitantes y no exceda de ochocientos mil y once diputados en aquellos estados donde su población exceda los ochocientos mil habitantes.

Hay que recordar que en el estudio del capítulo anterior del presente trabajo se indicó que a partir de 1977 se incluyó las diputaciones de minoría quienes son electos a través del principio de representación proporcional, sin embargo las leyes locales electorales determinaran la forma de distribución de las diputaciones.

#### **1) Elección de los Diputados Integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Con la reforma de 1987 se da paso a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que al principio se tomaba como un órgano administrativo de gobierno en el Distrito Federal.

La reforma del artículo 122 Constitucional del 25 de Octubre de 1993 es muy importante, dando paso a la creación de nuevas instituciones políticas, se otorga más facultades a la Asamblea Legislativa, nuevo sistema de nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal,

otorgando mayor participación política de los ciudadanos con las elecciones de consejeros ciudadanos y en la actualidad con los Comités de Representación Ciudadana.

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal serán electos cada tres años a través del voto universal, libre, directo y secreto. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 37 señala los requisitos para ser diputado, los cuales, no serán menores a los requeridos para ser diputado federal, siendo los siguientes:

1. "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
2. Tener veintidós años cumplidos el día de la elección;
3. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
4. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;
5. No ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
6. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
7. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de

- la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
8. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
  9. No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.<sup>46</sup>

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal esta compuesta por 66 diputados, cuarenta de ellos serán electos mediante el principio de votación mayoría relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales y los 26 restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Los partidos que participen en estas elecciones serán sólo los que tengan registro nacional.

Para otorgar las constancias de asignación, ningún partido político podrá tener más de 63% del total de diputados electos mediante ambos principios, el partido que obtenga por si mismo el mayor número de constancias y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

---

<sup>46</sup> CIT. POR CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal, 4ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2001. p. 191.

En estas elecciones también se adopta la figura de la suplencia, quienes podrán ser electos diputados propietarios en el período inmediato, siempre y cuando no hayan estado en ejercicio del cargo de diputado propietario. Los diputados propietarios no podrán ejercer algún otro cargo o empleo de la Federación, ni podrán ser electos diputados suplentes para el período inmediato

Las elecciones del Distrito Federal tendrán como principios la imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza e independencia. La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realizará a través del Instituto Electoral del Distrito Federal, órgano que está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su funcionamiento.

El Consejo General será su órgano superior de dirección que se integrará por un Consejero Presidente y seis consejeros de la Asamblea Legislativa y los representantes de los partidos políticos, quienes son electos por las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa a propuesta de los grupos parlamentarios.

Asimismo contará con un Tribunal Electoral del Distrito Federal a quien le corresponderá resolver sobre las impugnaciones de las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales; de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos-electorales de los ciudadanos; de las impugnaciones en los procesos de plebiscito;

los conflictos y diferencias laborales entre el Tribunal Electoral del Distrito Federal y sus servidores entre las más importantes.

Órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en materia electoral, sus miembros serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal quienes durarán en su cargo ocho años, debiendo reunir los mismos requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia y ser distinguido en la materia jurídica preferentemente en el Derecho Electoral.

En cuanto a los medios de impugnación en materia electoral local y delitos electorales, la ley electoral establecerá los sistemas de medios de impugnación y la Asamblea Legislativa tipificará los delitos y establecerá las sanciones en materia electoral, en la legislación que expida.

El Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal en su artículo 136 menciona:

*" ... Se creará una Fiscalía especial para la atención de los delitos electorales."*

Existiendo las Fiscalías para la Atención de Delitos Electorales en el seno de la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Dentro de las importantes reformas político-electoral del día 22 de agosto de mil novecientos noventa y seis se encuentra la referente a la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal, mediante el sufragio directo, durando en su cargo seis años a partir del día 5 de Diciembre del año de la elección.

Mismas reformas que en sus artículos transitorios indican que el Jefe de Gobierno electo en el año de 1997 deberá terminar su encargo el día cuatro de diciembre del 2000 y para su elección se aplicará por única vez el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, ser originario de la Ciudad de México y tener una residencia de por lo menos tres años al día de la elección y sino fuere originario de esta Ciudad con residencia efectiva de cinco años, ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derecho.

El Jefe de Gobierno podrá ser removido por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente y del presidente de la República, para que la remoción sea efectiva deberá estar firmada por lo menos por la mitad de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente.

### m) Facultades y Limitantes de los Ministros de Cultos en materia electoral.

México como otros países hispanoamericanos por mucho tiempo estuvieron sujetos al Regio Vicariato, quienes al alcanzar su independencia se da la separación del clero de los asuntos políticos.

Realizaremos una breve reseña de los puntos más importantes que se fueron plasmando en documentos constitucionales de las limitantes a los ministros de culto. En nuestro país se presenta la primera limitante al clero con la Ley Juárez del 23 de noviembre de 1855 reduciendo los fueros militares y eclesiásticos, posteriormente con la Ley Lerdo se da paso a la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, después se suprime un poco la intolerancia religiosa; Aun cuando se logran estas limitantes los conservadores al arribar al poder abrogan todas las ideas liberales y con ello la legislación liberal.

A pesar de la no aplicación de la legislación liberal, en 1859 se dictan las Leyes de Reforma por Benito Juárez, las cuales son tan importantes que se elevan a rango constitucional, volviendo a establecer limitantes al clero. Cuando el general Porfirio Díaz arriba al poder estas leyes tienen una aplicación muy flexible, ya que es bien sabido que su administración fue larga sin embargo en materia electoral no se realizaron cambios significantes.

Después los Constituyentes de Querétaro aprueban principios fundamentales en el derecho eclesiásticos, siendo los siguientes:

- “Educación laica, tanto en las escuelas públicas como privadas.
- Se prohibía a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto establecer o dirigir escuelas primarias.
- Los cultos religiosos deberían realizarse dentro de los templos. Además las corporaciones religiosas no podrían adquirir, poseer o administrar bienes o raíces y las corporaciones que tuvieran bienes pasarían a ser propiedad de la nación.
- Asimismo las corporaciones religiosas no podrían intervenir en la administración de instituciones que ayudaran a los necesitados ni intervenir en las investigaciones científicas.
- Los ministros de culto se tratarían como profesionistas que estarían sujetos a su propia legislación, facultando a cada entidad federativa para que determinara el número de ministros que permitirían en su Estado.
- Además no se les reconocería personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas.
- En ese tiempo, el ejercicio del ministerio de culto se reservó a los mexicanos por nacimiento, quienes no podrían criticar las leyes, autoridades y el gobierno. Tampoco tendrían derecho al voto activo ni pasivo.
- No podrían asociarse con fines políticos, ni se podrían realizar reuniones con fines políticos en los templos.”<sup>17</sup>

Para la aplicación de estas disposiciones el Presidente Plutarco Elías Calles expide la Ley Reglamentaria del artículo 130 constitucional y la Ley que reformó el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

<sup>17</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Op. Cit. p. 193.

La última reforma en materia eclesiástica se realizó con el Presidente Salinas de Gortari, reformando los artículos 3, 5, 42, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marcando actualmente el artículo 130:

*" Artículo 130.- El principio histórico de la separación del Estado y la iglesia orienta las normas contenidas en el presente artículo. La iglesia y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la Ley...*

*...d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados;*

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

*Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación*

*cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político...*<sup>48</sup>

La entonces posible reforma fue anunciada en su tercer informe, indicando que tendría tres limitantes:

La primera educación laica, la segunda la no intervención del clero en los asuntos políticos y la última la imposibilidad de acumular bienes temporales tanto para las iglesias o agrupaciones religiosas.

Con esta reforma se crea la figura jurídica de asociación religiosa, siendo el medio para obtener la personalidad jurídica y los beneficios de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El registro de asociación religiosa se solicitará a la Secretaría de Gobernación quien deberá comprobar que el grupo solicitante ha estado instruyendo una doctrina con antigüedad de por lo menos cinco años en nuestro país.

También se limitan los bienes de las asociaciones religiosas, por lo cual sólo podrán tener aquellos bienes que sean necesarios para alcanzar su fin, por lo que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece una declaratoria de procedencia para la adquisición de bienes en este caso de las asociaciones religiosas, debiendo solicitarla ante la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 201.

Por lo que la autoridad deberá otorgar cuatro registros: El registro de asociación religiosa, el de sus bienes inmuebles, el de los bienes nacionales ( recordando que las asociaciones religiosas podrán hacer uso de bienes de la nación), y un registro de los responsables de esos bienes y de los ministros de culto.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público determina en su artículo noveno los derechos de las asociaciones:

1. Identificarse mediante una denominación exclusiva,
2. Organización libre en su estructura interna, con ello tendrán la facultad de realizar sus propios estatutos.
3. Derecho a realizar actos de culto religioso para propagar su doctrina.
4. Realización de actos jurídicos, pero sólo los necesarios para alcanzar su fin.
5. Participación por sí o asociados con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos sin perseguir fines de lucro.
6. Podrán utilizar bienes de la nación para fines exclusivamente religiosos.

Las disposiciones en materia eclesiásticas ha lo largo de nuestro devenir histórico han sufrido diversos cambios, sin embargo algunas de las medidas adoptadas en el pasado nuevamente vuelven a estar vigentes, hay que recordar que anteriormente los ministros de culto no tenían derecho al voto activo ni pasivo, los extranjeros que querían desempeñarse como ministros de culto les era prohibido.

Actualmente la legislación permite que los extranjeros puedan ser ministros de culto en nuestro país, también los ministros de culto tendrán derecho a votar y ser votados en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos. Con la salvedad que para ocupar un cargo público podrán ocuparlo siempre y cuando dejen de ser ministros de algún culto.

## CAPITULO IV.

### *DELITOS ELECTORALES EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO.*

Originalmente con el rubro de Delitos Electorales se complementó adicionándose al Código Penal para el Distrito Federal. En esta materia 12 nuevos artículos, del 401 al 413, dedicados a definir las conductas ilícitas que la moderna política criminológica en la materia ha dictado.

Así se contemplan figuras comisibles por los electores relativas a los ministros de cultos religiosos de los funcionarios electorales en relación a los funcionarios partidistas y candidatos, de los servidores públicos, de diputados federales o senadores electos, en cuanto a registradores o registrarios ante el Registro Nacional de Electores, aunque estas figuras del Registro cobrarán vigencia hasta que exista jurídicamente, mediante su propio instrumentos de creación, el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos de régimen transitorio de estas reformas y adiciones. El artículo 412 crea como delito específico la coparticipación del funcionario partidista u organizadores de actos de campaña que actúen en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal.

Este artículo 412 y el 413 niegan el Derecho a la libertad provisional a los responsables de su comisión, sin embargo, estimo que a la luz de las reformas al artículo 20, fracción I de la Constitución, si estas figuras no se enlistan, para comprenderlas como delitos graves, estas disposiciones se tendrían por no puestas, pues resultarían anticonstitucionales.

A efecto de tener una mejor fundamentación y sustento de lo antes expuesto, consideramos oportuno señalar lo siguiente.

#### a) Antecedentes históricos de los Delitos Electorales

El moderno Derecho electoral mexicano busca, como objetivo primordial, no sólo organizar mejor nuestra vida democrática, sino con empeños notorios y plausibles, garantizar y ampliar los derechos esenciales del mexicano, en su vida política.

"Las reformas constitucionales de 1976, 1986, 1994 y 1996, así lo certifican. Se han madurado los Derechos Políticos de los ciudadanos, en materia de asociación para tratar asuntos políticos; se precisan y ensanchan los derechos y prerrogativas para ejercer el derecho de voto, activo y pasivo; se regula, al máximo nivel normativo, lo relativo a los partidos políticos, como símbolo más civilizado de organización ciudadana para competir por el Poder Público y se depuran y modernizan los procedimientos e instituciones electorales, para hacerlas más fluidas y transparentes, como claras garantías ciudadanas."<sup>49</sup>

Surge una más sólida justicia electoral y se diseña un mínimo del mínimo ético político, para sancionar penalmente las conductas electorales ilícitas, de alto grado de intolerabilidad social.

---

<sup>49</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Derecho Penal Electoral. Op. Cit. p. 147.

No hay duda de que nunca como ahora, los derechos humanos de índole política en México, encuentran un panorama tan esperanzador en su salvaguarda y en su ensanchamiento.

Capítulos precedentes no han permitido revisar esos derechos fundamentales y su pertinaz e inteligente desarrollo histórico, hasta llegar a estos estadios de evidente avance, que nos sitúan, en el concierto internacional como país democrático, de alta dinámica social y garante de los derechos de sus ciudadanos.

El nuevo Derecho Electoral, está también dotado de Derechos Humanos que garantizan nuestro régimen punitivo, a fin de evitar que las naturales posiciones políticas de los procesos comiciales, puedan desbordar los límites constitucionales que los mexicanos no hemos dado y reconocemos.

Reconocemos en el Derecho Penal a la rama jurídica, que en la época actual y con mayor fuerza a raíz del auge del individualismo, han venido gozando de una saludable y vigorosa estructura de derechos mínimos o garantías, que lo caracterizan, limitan y sistematizan.

Así, además de las ya tradicionales garantías constitucionales y legales de orden penal, en los nuevos trabajos legislativos de la materia, existe la tendencia a abrir capítulos en los nuevos Códigos Penales, dedicados a consagrar garantías penales, específicas, que, por supuesto, como las tradicionales, cubren al Derecho Penal Electoral.

Estas garantías se refieren a distintos temas, sustantivos y adjetivos, que se estima deben servir de parte aguas a un Código Penal, para cimentarlo en razones jurídicas, que aportan control y legalidad.

Así, se incorpora un texto específico de garantía de legalidad, corolario del artículo 14 constitucional: "A nadie se le podrá imponer pena alguna por una acción u omisión, si éstas no están expresamente previstas como delito por la ley penal vigente al tiempo en que se cometieron, o si la pena no se encuentra establecida en ella."

Hay otra garantía de esta novedosa contextura, que se refiere al Principio de Tipicidad: "Nadie podrá ser sancionado por una acción u omisión, si éstas no reúnen los elementos de la descripción legal. Queda prohibida la aplicación analógica o por mayoría de razón de la ley penal en perjuicio de persona alguna."

El principio del bien jurídico y de la antijuricidad material, también sería objeto del control legal: "Para que la acción o la omisión sean punibles, se requiere que lesionen o pongan en peligro, sin causa justa, algún bien jurídico tutelado por la ley penal, salvo el caso del delito imposible."

También el principio de culpabilidad, se incorpora como garantía: No podrá aplicarse pena alguna si la acción u omisión no han sido realizadas culpablemente. La medida de la pena no excederá la medida de la culpabilidad del agente.

Por último, se ha sugerido insertar también la garantía o principio de jurisdiccionalidad: La pena o la medida de su seguridad sólo podrán imponerse por resolución de autoridad judicial competente, mediante proceso seguido ante los tribunales previamente establecidos.

Hecho este repaso, que no merece mayor comentario dada su cabal claridad y llaneza, respecto de fórmulas aún prelegislativas, que merecen encomio y aliento, recordemos, para constancia, algunas de las principales garantías penales, ya plasmadas en textos vigentes.

“Las ciencias penales significadamente el Derecho Penal sustantivo, el adjetivo y el ejecutivo y en ellos, el Derecho Penal Electoral, no cumplen con su cometido integral de prevenir el delito; de definirlo y sancionarlo, a través de la amenaza de pena del Estado; de juzgarlo y de ejecutar las sanciones aplicables, dentro de lo que debe ser un Sistema Integral de Justicia y Seguridad Pública.”<sup>50</sup>

Estas funciones a cargo del Estado, componen lo que conocemos como el *jus puniendi* y que en principio, ampara el texto del artículo 17 constitucional que prohíbe la autojusticia o hacerse justicia por propia mano o por sí mismos, y que en cuestiones electorales pareciera, en veces, el camino de algunos anaerónicos y bárbaros protagonistas de la contienda electoral.

---

<sup>50</sup> *Ibidem.* p. 149.

Por lo que hace a la legítima defensa, considerada como causa de justificación que anula la antijuricidad del hecho, no alcanzamos a comprender su aplicación en materia electoral, por lo que no sería una garantía penal que consideremos en nuestro estudio.

Al haberse incorporado al Código Penal un nuevo Título el vigésimo cuarto que da pie a nuestro moderno Derecho Penal Electoral, se reconoció enfáticamente que tan sólo la ley en su doble aspecto formal y material es fuente del Derecho Penal; no lo son la jurisprudencia ni la costumbre, tampoco un reglamento, incapaces todos ellos de definir y sancionar conductas.

Lo anterior no quiere decir que la Ley penal no esté sujeta a interpretación. El desentrañar su sentido sí está en las funciones, válidas y necesarias, de la jurisprudencia y la doctrina. La interpretación busca descubrir el significado de lo que existe, distinto al caso de la integración, prohibida en materia penal, que se explaya en la creación, lo que no es posible en tratándose de delitos y penas.

También queda prohibida la aplicación analógica de la Ley, tanto la legis que busca otra norma semejante, cuando la juris, que busca apoyo en todo el ordenamiento jurídico, como sistema integral.

“Por cuanto hace a los estatutos u órdenes aplicables, los delitos electorales no reconocen otros que los que regula el propio Código Penal. El estatuto militar no sería aplicable en estas conductas, pues el miembro del sector castrense que actúa en lo electoral, lo hace en tanto ciudadano. En cuanto a los menores, al coincidir la edad ciudadana, para

ejercer los derechos políticos, con la edad penal o de imputabilidad, sería muy difícil el involucrar a menores de edad en estos ilícitos.<sup>51</sup>

A partir de la reordenación constitucional y legal del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se estableció un orden penal único y no de excepción, por lo que los servidores públicos serán juzgados por los tribunales judiciales competentes, cuando hubieren incurrido en fracciones al Código Penal en materia de delitos electorales.

Para algunos servidores públicos dado su status, señalados por la Constitución en el artículo 111, será necesario satisfacer previamente a su encauzamiento penal, un requisito de procesabilidad, consistente en un juicio de procedencia, sustanciando en la Cámara de Diputados.

Para los servidores públicos señalados en el artículo 110, en caso de que su conducta violara, además del Código Penal en materia electoral, alguno de los supuestos de actos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, reseñados en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podría iniciarse, previamente al juicio penal, un juicio político, en los términos establecidos por la Constitución en su Título IV.

Todo lo anterior nos lleva a resaltar el principio de más notable prosapia en el Derecho Penal moderno y que es el de igualdad ante la Ley, con lo que quedan abolidos privilegios,

---

<sup>51</sup> ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo. Manual de Derecho Penal. 7ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000. p. 73.

fueros e inmunidades, para situar a todos en un mismo plano y evitar el daño y derrota mayor de la Ley que es la impunidad.

Recordemos que en los términos del artículo 108 constitucional, ni el Presidente de la República es irresponsable de sus actos delictivos, pues cuando más, si no se trata de delitos graves o de traición a la Patria, lo que se establece es un diferimiento de la actuación legal, para no perjudicar su función y con ello el de la República.

Nuestro régimen jurídico, ya en el terreno del ámbito temporal de validez de la Ley, ha sustentado con seriedad y permanencia, la imposibilidad absoluta de dar a las leyes penales, efectos retroactivos.

En términos de política criminal, sólo en las nuevas leyes, encontramos la noción social del delito, y no así en las viejas. Por ello, éstas no se aplican más allá de su vigencia y aquéllas, las nuevas, para casos previos a su vigor jurídico.

En cuanto a la territorialidad de la Ley, las figuras legales que contemplan los delitos electorales, se aplicarán en toda la República, cuando la ilicitud penal comicial se dé en elecciones federales; sólo se aplicarán como delitos del fuero común en el Distrito Federal, cuando el hecho ilícito se diere en la elección de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y en la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los Estados de la Unión, tuvieron que legislar localmente para crear su propio Derecho Penal Electoral, que rija las elecciones de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos.

Para los asuntos políticos internos de un país, de ninguna manera es aplicable el discutido Derecho Penal Internacional; este régimen vulneraría irremediablemente el preciso contenido de las soberanías nacionales, de caer en su absurda invocación, para asuntos que deciden el destino estrictamente nacional, como los electorales.

Por lo que hace al asilo, como garantía internacional o parte de los Derechos Humanos universalmente reconocidos, éste, tradicional y exclusivamente, procede a favor de personas perseguidas por motivos o delitos políticos y toca al Estado asilante calificar esta circunstancia.

Cabe decir que los delitos electorales no son delitos políticos casos de conformación violenta del hombre frente al Estado por ideas distintas por más que las elecciones sean el momento supremo del ejercicio de los derechos políticos.

En el otro extremo de la sustracción a la acción penal, encontramos el caso de la extradición. Esta entrega, previamente pactada de un Estado a otro, responde a viejas tradicionales de las relaciones internacionales.

De antiguo y conforme a los convenios internacionales más ortodoxos, no procedería la extradición, en diversas situaciones, como en los casos de delitos imprudenciales o de delitos intencionales sujetos a penas muy leves.

Tampoco procede por delitos políticos o por los cometidos por individuos que hubieren tenido la condición de esclavos en el país de comisión; no procedería por delitos

del fuero militar o en los casos en que el delito se persigue por querrela y ésta no se ha presentado.

Salvo el caso de los delitos de pena leve, ninguna otra excepción funcionaría para los delitos electorales.

Hemos querido simplemente hacer o dejar una enumeración escueta de las garantías penales más significativas y que en todo caso deben estructurar el procesamiento por la comisión de delitos electorales, como en el caso de cualquier otro ilícito penal, de manera real y efectiva.

A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema y aportar la propuesta a los delitos electorales, para que éstos tengan una mejor regulación es oportuno puntualizar lo siguiente.

#### **b.- De los delitos electorales en particular**

Los tiempos actuales en que surge el pluripartidismo y una alternativa real del poder como consecuencia de una intervención madura y razonada de la sociedad en la elección de sus representantes, han requerido que las leyes se actualicen, sobre todo en cuestiones tan importantes como el cuidado y transparencia de los procesos electorales federales, estatales y municipales.

La tendencia de incorporar en los Códigos Penales las conductas delictivas derivadas de los procesos electorales es el resultado de una buena práctica legislativa, que evita la creación de leyes penales especiales (en los Códigos que regulan la elección de candidatos a ciertos cargos públicos) y permite a la vez que la difusión de esta clase de delitos sea más eficaz y en consecuencia se cumpla así con el fin preventivo general de la norma primaria.

Las cuestiones electorales siempre despertarán un gran interés debido a la importancia que revisten, sin embargo, debemos tener mucho cuidado en no confundir la interpretación de los hechos haciendo valoraciones in malam parte, utilizando la norma penal indebidamente (por ejemplo la analogía) como mecanismo de venganza política o como medio de coacción; de ser así se estaría violando uno de los principios elementales del derecho penal, que es el de seguridad jurídica. En este sentido, Larios Valencia precisó: "Los jueces no impondrán penas valiéndose de la analogía o interpretación extensiva, sino que sólo aplicarán las descritas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate." Por tanto, deberá hacerse una interpretación adecuada de las normas frente a los hechos; en especial las consideradas como delictivas antes, durante y después de los procesos electorales."<sup>52</sup>

Los efectos sociales que causa la utilización indebida del sistema punitivo pueden generar un factor criminógeno, que propiciaría inseguridad jurídica para el individuo y descrédito de los órganos encargados de procurar y administrar justicia, por lo que la certeza en la interpretación de los hechos frente al derecho debe ser garantía de la prevención efectiva de este tipo de conductas.

Así, el intérprete de la norma debe tomar en consideración si la acción u omisión típica efectiva causó el daño que se pretendía tutelar por medio de las distintas figuras delictivas, por tanto sólo debe considerarse relevante la conducta cuando el bien jurídico ha resultado lesionado y tal lesión no se encuentra amparada en una causa excluyente de responsabilidad en los términos de lo dispuesto por el artículo 15 del Código Penal Federal.

A fin de que pueda sancionarse a una persona por delitos de esta naturaleza, debemos estar en condiciones de punibilidad que nos permitan llegar a la conclusión de que los comportamientos prohibidos por la legislación penal-electoral se llevaron a cabo a través de conductas típicas, antijurídicas, culpables, imputables y por ende punibles. Cuando esto no suceda queda prohibido, en virtud del principio de legalidad y de certeza jurídica, imponer penal alguna cuando concurre cualquiera de las causas de exclusión del delito que contempla el Código Penal Federal en el artículo citado en el párrafo anterior y que a continuación se transcriben:

“Artículo 15. El delito se excluye cuando:

- I. El hecho se realice sin la intervención de la voluntad del agente;
- II. Falte alguno de los elementos del tipo penal de que se trate;
- III. Se efectúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado siempre que se llenen los siguientes requisitos:
  - a) Que el bien jurídico sea disponible
  - b) Que el titular del bien tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del mismo; y

---

<sup>32</sup> ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo. Delitos Electorales, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001. p. 52.

- c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y sin que medie algún vicio; o bien que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir que, de haberse consultado al titular, ésta hubiese otorgado el mismo;
- IV. Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente en inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende;
- V. Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionado otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;
- VI. La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el sólo propósito de perjudicar a otro;
- VII. Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.

Cuando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior sólo se encuentre considerablemente disminuida se estará a lo dispuesto en el artículo 69-bis de este Código;

VIII. Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible:

- a) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o
- b) Respecto de la ilicitud de la conducta ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

Si los errores a que se refieren los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este Código.

IX. Atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho;

y

X. El resultado típico se produce por caso fortuito.

Es importante destacar que todas las causas de exclusión del delito pueden ser resueltas de oficio o a petición de parte en cualquier estado del procedimiento, de conformidad con lo establecido por el artículo 17 del Código Penal Federal lo cual implica que cuando el Agente del Ministerio Público de la Federación o el juez penal tengan conocimiento de un hecho presumiblemente delictivo de carácter penal electoral y encuentren que de conformidad con el material probatorio aportado la conducta del autor o

autores se encuentra amparada por cualquiera de las causas de exclusión del delito, también llamadas causas de inculpabilidad o circunstancias que eximen la antijuricidad de la conducta, estarán obligados a resolver ya sea en la etapa de averiguación previa o en las etapas de preinstrucción, instrucción o juicio la no punición de dicho comportamiento, hacer lo contrario supone una violación a los principios de derecho penal así como a las normas fundamentales consagradas en la Constitución General de la República. En tal sentido, ha sido abundante la jurisprudencia de la Suprema Corte al establecer como medio de interpretación de las circunstancias eximentes distintos criterios que han sido de gran utilidad para el análisis de los hechos fácticos.

“Cuando se trata de esta clase de delitos, el objeto de protección a través de los tipos puede ser diverso, en este sentido se plantean como elementos de protección los siguientes: a) la función electoral adecuada, b) el respeto en un marco de libertad de la expresión de la voluntad popular, c) la libertad plena del sufragio, d) el desarrollo normal de los procesos electorales en cuanto a su transparencia y limpieza, e) la garantía que se debe dar al secreto del voto y como consecuencia la opción libre por una u otra candidatura que le corresponde al ciudadano, f) en algunos supuestos se considera como bien jurídico dañado las actividades de servidores públicos que desvían fondos, bienes o servicios en beneficio de candidatos o partidos políticos.”<sup>53</sup>

De acuerdo con el régimen republicano representativo, democrático y federal vigente en nuestro país, los poderes públicos de la nación (a excepción del poder judicial) son

---

<sup>53</sup> SANDOVAL DELGADO, Emiliano, Derecho Penal Electoral, 3ª edición, Editorial Trillas, México, 2000. p. 238.

elegidos mediante sufragio directo del ciudadano, por tanto, en éste reside originalmente la soberanía política. Podemos decir entonces que el sufragio "es el medio o instrumento por el cual el pueblo manifiesta su voluntad a ese efecto, ejerciendo así la función primordial de la democracia."<sup>54</sup>

El sistema de elección que hemos admitido todos los mexicanos, los procesos electorales, las distintas instancias que intervienen en su preparación, la ciudadanización de los consejos locales, comisiones municipales o federales son respuesta del avance democratizador de las instituciones que participan en las diferentes instancias del Estado.

La transparencia a que nos referimos puede ser dañada por una gama extensa de conductas, que a través de la experiencia histórica, como hemos visto, han sido recogidas por el legislador en el ámbito del derecho penal mediante los llamados tipos penales que se construyen a través de fórmulas abarcadoras de los comportamientos considerados como delictivos.

Debemos recordar, como ya lo hemos adelantado, que el tipo penal entre otras funciones tiene la de garantizar la existencia de bienes que pertenecen a las personas o a la comunidad, y por tanto, mediante las conductas delictivas previstas en la ley, lo que se busca no sólo será impedir la comisión de delitos sino además a través de ellos se pretende:

- a) "Garantizar la permanencia democrática de todas las instituciones públicas,
- b) Garantizar la permanencia de los partidos políticos, y

---

<sup>54</sup> Ibidem. p. 239.

- c) Garantizar el respeto a la voluntad de quienes tienen derecho a intervenir o a participar en los procesos comiciales.”<sup>55</sup>

Para que el voto alcance su verdadero objetivo es necesaria la manifestación libre, independiente y razonada de la voluntad del elector, así las elecciones deben realizarse en un clima de absoluta libertad que garantice la verdad, de lo contrario serán una mera ficción y el gobierno electo no tendría el carácter de verdadero representante de la voluntad popular.

Con este fin se establecen los delitos electorales, que consisten en aquellos actos que atentan en términos generales contra:

- a) “El secreto,
- b) La universalidad,
- c) Libertad, y
- d) La individualidad del sufragio.”<sup>56</sup>

Las conductas serían intrascendentes en el campo penal en el caso de ser consecuencia de una simple negligencia (imprudencia), en cambio, cuando responden a una conducta consciente y querida (dolo) como lo sería el fraude electoral, es indudable que la acción penal debe dirigirse a calificar y sancionar este tipo de delitos por ser consecuencia de comportamientos conscientes y queridos por su autor.

---

<sup>55</sup> ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo, Delitos Electorales, Op. Cit. p. 51.

<sup>56</sup> Ibidem. p. 52.

“En todos los Estados modernos se reprimen las conductas ilícitas que alcanzan el rango de delitos electorales, conforme a los principios que rigen en el derecho penal. Las consecuencias jurídicas de esta clase de delitos tienen un límite que responde a la humanización de las penas, así la tendencia de las legislaciones modernas se dirige a la aplicación de penas relativamente bajas como es el caso, entre otros países, de Argentina, Bélgica y Luxemburgo.”<sup>57</sup>

En nuestro caso, las penas no sólo son privativas de libertad sino también pecuniarias, reflejando así el sentido preventivo que tienen las penas económicas.

#### **c.- Regulación de los delitos electorales en el Código Penal para el Distrito Federal.**

El Código Penal para el Distrito Federal en sus artículos 401 al 413 establece respecto de los delitos Electorales a excepción del artículo 404 que está derogado lo siguiente:

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. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación electoral del Distrito Federal integren los órganos que cumplen funciones electorales;

---

<sup>57</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. T. III. 7ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000. p. 821.

- III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas locales, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación electoral del Distrito Federal;
- IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;
- V. Documentos públicos electorales, las boletas 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 distritales, de los consejos que funjan como cabecera de delegación y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal;
- 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 o en los procesos de participación ciudadana.

Artículo 402. Al servidor público que incurra en la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la destitución del cargo y en su caso la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar u ocupar cualquier cargo, empleo o comisión dentro de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 403. Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a ciento cincuenta días multa, a quien en los procesos electorales o en los procesos de participación ciudadana del Distrito Federal;

- 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. Realice actos de campaña o presione 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, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- V. Recoja sin causa justificada por la ley, durante las campañas electorales o el día de la jornada electoral credenciales para votar.
- VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o durante la jornada electoral;
- VII. El día de la jornada electoral viole de cualquier manera, el derecho de otro a emitir su voto en secreto;
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar con fotografía de la que no sea titular;
- IX. El día de la jornada electoral organice la reunión y transporte de volantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;

- X. Introduzca 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 electorales;
- 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, candidato o planilla;
- XII. Realice dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación, apertura o cierre de una casilla;
- XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos; o
- XIV. Viole o altere paquetes o sellos con los que se resguarden paquetes y documentos electorales.

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

- I. Se deroga. (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de junio de 2000).
- II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral o de participación ciudadana que se trate;
- 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. Omita entregar 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 partido o planilla determinada, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- VII. 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.

Artículo 405-bis. Se impondrán de cuatro a nueve años de prisión y de doscientos cincuenta a cuatrocientos días multa al funcionario electoral que dolosamente altere,

expida, destruya o haga mal uso de documentos públicos electorales o archivos oficiales computarizados o relativos al registro de lectores correspondientes.

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

- I. Ejercer presión sobre los electores o los induzca a la abstención o a votar por un candidato, partido o planilla determinada en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- II. Realice propaganda electoral o actos de campaña 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. Obtienga y utilice a sabiendas fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral; o
- VIII. Se exceda en el monto de los topes para gastos de campaña establecidos de acuerdo a los criterios legalmente autorizados previo a la elección.

Artículo 407. Se impondrán prisión de uno a nueve años y de doscientos a cuatrocientos días multa, al servidor público que en los procesos electorales del Distrito Federal:

- I. Obligue a sus subordinados, a emitir sus votos a favor de un partido político, candidato o planilla;
- II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, excesiones o la realización de obras públicas en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato o planilla;
- III. Destine, de manera ilegal, fondos bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político, candidato o planilla, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado;
- IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos, candidato o planilla, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores; o
- V. Realice o permita cualquier acto de campaña electoral fuera de los casos permitidos por la ley o, instales, pegue, cuelgue, fije o pinte propaganda electoral en el interior o exterior de muebles o inmuebles pertenecientes a los órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 408 a 410. Se deroga. (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de junio de 2000).

Artículo 411. Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de cuatro a ocho años, a quien por cualquier medio falsifique o altere el Registro de Electores del Distrito Federal, de los listados nominales, y de Credenciales para votar,

Artículo 412. Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista, funcionario de las agrupaciones políticas locales o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código.

Artículo 413. Al que se apodere, destruya, retire, borre, suprima oculte o distorsione la propaganda de algún candidato, partido o planilla, en contravención a las normas de la materia, durante el proceso electoral, se le aplicará una pena de uno a cinco años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa y, en su caso destitución e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal.

**d).- Los delitos electorales en el ámbito federal comentarios y análisis para una mejor regulación.**

En cuanto a los delitos electorales, es necesario acotar que las figuras motivo de este análisis son hipótesis legislativas que suponen comportamientos humanos determinados que solamente pueden realizarse durante los tiempos en que los organismos electorales determinan formalmente el inicio del proceso correspondiente, que también tendrá una etapa de culminación por lo que un delito de esta naturaleza podrá cometerse a través de

una conducta que acontezca hasta en tanto se agote el último de los recursos y asuman los cargos a que fueron electos los candidatos.

De lo anterior podemos afirmar que en materia de delitos electorales existen restricciones temporales, puesto que este tipo de delitos sólo se podrán cometer cada tres años y en los tiempos citados según la legislación de la materia para renovar los poderes de acuerdo con nuestro sistema político.

“La razón fundamental por la que llegamos a la conclusión de la temporalidad en la aplicación de esta materia en el ámbito del derecho penal es porque la conducta inherente a los distintos modelos delictivos hace referencia a diversas circunstancias que tienen que ver con actividades que solamente acontecen durante un proceso comicial, y si tomamos en consideración que los delitos tutelan bienes jurídicos podemos afirmar que en el caso de los derechos protegidos por la legislación penal la gama tan amplia de éstos ni se ve amenazada ni puede sufrir daño en épocas donde no haya formalmente un proceso electoral.”<sup>58</sup>

“Por otro lado, resulta necesario aclarar que tratándose de delitos electorales federales y por el solo hecho de la participación ciudadana que por disposición de la ley corresponde al territorio, en el caso de que se cometan delitos de esta naturaleza en cualquier entidad federativa o aun en el Distrito Federal y siempre que se trate de una elección para renovar a los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal resultará aplicable la legislación penal federal

---

<sup>58</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Op. Cit. p. 34.

en su parte general, la especial en cuanto a lo que corresponde al título vigésimo cuarto del C.P.F. y el C.F.P.P.”<sup>59</sup>

Como parte ofendida de este tipo de delitos podemos considerar tanto al Estado como a los particulares; el primero en virtud de que conforme al artículo 41 en su párrafo décimo de la Constitución General de la República se determina que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público, autónomo denominado Instituto Federal Electoral, y en cuanto a la afectación hacia los ciudadanos tomamos como base que se atenta contra la libertad electoral, el secreto al voto y en algunos casos específicos el valor integridad.

Empezaremos analizando el artículo 402 y 403 del Código Penal Federal en sus XIII fracciones que a su letra dice:

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

La disposición descrita con anterioridad es genérica en cuanto a sus destinatarios, porque al referirse a la inhabilitación está incardinando la posibilidad de impedir el ejercicio de alguna actividad determinada como sería el caso del ejercicio propio de las actividades de un ministro de culto religioso o bien el impedimento para que ciertos ciudadanos ejerzan el cargo de funcionarios de casilla, y por otro lado se impone como

---

<sup>59</sup> Ibidem. p. 322.

consecuencia jurídica de delitos electorales la destitución del cargo o la inhabilitación que son derechos inherentes a personas que pudiesen ejercer formalmente algún cargo público con remuneración del Estado.

Cuando hacemos referencia al término inhabilitación también debemos considerar como consecuencia jurídica del delito a la suspensión de derechos políticos del delincuente, en especial el derecho activo y pasivo al voto lo cual abarca tanto la imposibilidad para emitir sufragios a favor de partidos políticos o candidatos, así como a ser electo para cualquier cargo de elección popular y además la prohibición de formar parte de la representación de los partidos políticos ante las diferentes instancias electorales.

Artículo 403 del Código Penal Federal. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años de prisión, a quien:

I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;

El comportamiento dispuesto por la fracción I del artículo 403 del CPF sanciona a quien vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley, pero no se contempla sanción para quien pretenda votar sin cumplir con los requisitos de la norma, sin embargo, en este sentido cuando existe una amenaza efectiva y cierta a los bienes de protección se debe castigar al autor tomando en cuenta que el CPF establece en su parte general la figura de la tentativa como medio de concebir el delito imperfecto, cuando el autor del hecho llevó a cabo la exteriorización de su conducta a través de actos ejecutivos u omisivos sin consumir el fin propuesto por causas ajenas a su voluntad. Conforme a lo dispuesto por el

artículo 12 del CPF, la fuente de punición para los casos de tentativa se encuentra prevista por el artículo 63 del ordenamientos citado y que puede ser la imposición de pena hasta las dos terceras partes de la sanción que debería corresponderle al autor.

El acto de votar consiste en una conducta voluntaria a través de la cual el elector señala a un candidato y a un partido político en la boleta de elección correspondiente, en el caso de que ello se haga erróneamente da lugar a la nulidad del voto, pero en el supuesto de que se vote o se pretenda votar sin tener derecho a ello es motivo de la intervención penal.

De acuerdo con las normas electorales es necesario que la persona que pretenda ejercer su derecho al voto cumpla ciertos requisitos, que para ello se establecen y además es necesario no tenga ninguno de los impedimentos que se describen en la Ley.

La fracción II del artículo 403 del Código Penal Federal establece:

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

Para que se integre el tipo objetivo, previsto en la fracción II del artículo 403 del Código Penal Federal, será indispensable que el sujeto vote en dos o más ocasiones en el transcurso de una misma elección. Esto no deberá confundirse con la emisión de sufragios a favor de representantes de distintos niveles de gobierno o para diferentes cargos de elección que en muchos casos se encuentran previstos en la misma fecha; así por ejemplo la coincidencia para elegir el mismo día presidente, senadores y diputados.

En el ámbito penal, lo que la ley pretende es evitar el hecho de que quien haya emitido su preferencia electoral, vuelva a votar durante la misma elección con relación a las personas o partidos políticos respecto de los cuales ya había ejercido su derecho. En este tipo también será configurable la tentativa, cuando el sujeto pretenda votar más de una vez y no logre su objetivo por causas ajenas a su voluntad.

A través de este modelo delictivo, el legislador pretende garantizar que no se modifique el verdadero sentido de una elección a través de un resultado alterado por no contener la voluntad unitaria de cada elector y constituya entonces el tipo penal denominado fraude electoral.

La fracción III del Código Penal Federal, establece:

- 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 encuentran formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;”

“El tipo que nos ofrece el legislador es alternativo, en él se contemplan dos vías de comisión o dos formas de conductas adaptadoras al injusto, que son por un lado el proselitismo que se prohíbe en la fase de emisión del voto y la presión al elector lo cual supone contrariar la voluntad del votante.”<sup>60</sup>

<sup>60</sup> SANZ CANTERO, José. Lecciones de Derecho Penal. 10ª edición, Editorial Lymusa, México, 2001. p. 240.

Hacer proselitismo fuera de los plazos establecidos por la ley supone la comisión de un delito, por lo que este comportamiento significa pretender convencer a través de cualquier forma o cualquier medio a una o varias personas para que se conviertan en adeptos a un programa de gobierno, a un candidato o incluso a una forma de pensamiento, lo importante es que se trate de medios proselitistas eficaces que pueden consistir en discursos, volantes, exposición de programas o incluso la publicación de impedimentos de otros partidos o candidatos.

De acuerdo al tipo penal bastará que se ejerza presión en un elector con la finalidad de influir el sentido de su voto el día de la jornada electoral para que el delito se integre.

La fracción IV del artículo 403 del Código Penal Federal, preceptúa que:

- 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."

La conducta básica puede ser mediante el ejercicio de resistencia con actos comisivos u omisivos que de alguna u otra forma impidan el desarrollo normal de la emisión de preferencias electorales, cuando el ciudadano trate de ejercer su derecho al voto o bien mediante actos que interfieran o impidan a los funcionarios de casilla hacer la revisión y el conteo del resultado de una votación.

Para que se actualice la conducta de obstaculización podrá tratarse de medios físicos o morales que en el primer caso supongan resistencia o violencia en las personas o las cosas y

en el segundo la coacción o amenaza que implica un efecto psicológico en las personas a través de lo cual se impida el desarrollo normal de una elección.

La fracción V del mismo ordenamiento, establece que:

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

En esta figura delictiva se contempla la conducta que puede provenir de personas que actúan individualmente, así como de uno o más grupos de individuos que actúen a nombre propio o de cualquier organización social, política o de cualquier índole que al recoger credenciales de elector le impidan sufragar, por no contar con uno de los requisitos esenciales para emitir su preferencia electoral.

En función de lo dispuesto por el artículo 15 del Código Penal Federal, se exime de responsabilidad a los funcionarios electorales en los supuestos citados, puesto que el legislador así lo autoriza al establecer en el tipo la fórmula: "recoja sin causa prevista", por tanto cuando existe motivo para retener o recoger una credencial de elector y se está actuando en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Electoral, tal proceder se encuentra amparado por una causa de justificación y por tanto anula lo antijurídico de la conducta.

Asimismo en la fracción VI del Código Penal Federal de su artículo 403 establece que:

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

El tipo penal pretende evitar que en la práctica exista la compra de votos a cambio de entrega de numerario o cualquier tipo de bien que represente para el elector algún beneficio obtenido sobre todo en función de su condición de ignorancia o situación económica, que podría ser aprovechada por algún candidato o sus representantes.

Si la solicitud para votar se hace sin que exista ofrecimiento de paga o dádiva la conducta será atípica, en virtud de que este comportamiento es válido como acto proselitista en consecuencia resulta intranscendente en el ámbito penal, ya que de no haber ofrecimiento de esta naturaleza el tipo no se agota y como consecuencia de la atipicidad en la conducta no podrá formularse el juicio de reproche.

Siguiendo con el orden cronológico de las fracciones que hemos venido citando, podemos decir que la fracción VII establece que:

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

"Esta conducta delictiva supone que puede ser medio comisivo para dar a conocer de manera anticipada la intención del voto y publicitario indebidamente y sin que se tome en consideración los canales de comunicación formales para dar a conocer a la opinión pública

un resultado determinado, por lo que este delito se comete durante cualquier momento en que haya iniciado la jornada electoral y hasta que concluya la recepción final del voto.<sup>61</sup>

Debemos distinguir el comportamiento delictivo en esta fracción de las actividades en que tiempos anteriores al día de la elección y con posterioridad a ella son propias de la publicación de encuestas de opinión, para dar a conocer la intención del voto a la opinión pública ya que en tal actividad no existe dolo que tenga como finalidad violar el secreto personal del voto. En todo caso, se trata de un ejercicio mediante el cual se pronostica la tendencia general que no integra la conducta típica descrita en el modelo citado.

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

En ambos supuestos se trata de la comisión de un fraude electoral en cuyo caso votar con una credencial que no le corresponda es motivo suficiente para que el autor no cumpla con los requisitos para ello, en la especie se está ante el caso de doble tipicidad sobre una misma conducta, sólo que en la primera fracción aparece como forma genérica y en la fracción VIII como una forma específica.

Se debe suprimir la fórmula de la fracción VIII, ya que con esta doble tipicidad se viola el principio de seguridad jurídica, al recoger en dos figuras (una genérica y otra específica) un hecho productor del mismo resultado que se protege la fracción IX por su parte establece lo siguiente.

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 252.

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

La conducta prevista por esta fracción es que quienes pretendan favorecer a algún partido político o candidato se aprovechen de la falta de medio de comunicación y trasladen votantes al lugar donde se emitirá el sufragio, lo cual significa una forma extensiva de actos de proselitismo que también se encuentran prohibidos por la fracción III de este artículo, dado que sería una forma de proselitismo si el traslado de votantes se llega a realizar en la casilla o sus inmediaciones.

Debemos distinguir el comportamiento que supone coacción sobre la libertad de decisión en lo relativo a una preferencia electoral de las conductas necesarias para que personas de pocos recursos que viven en lugares muy lejanos de las casillas electorales acudan a ejercer su derecho al voto que tienen como ciudadanos. Por tanto los órganos electorales tienen el deber de solucionar este problema que de no atenderse supone un impedimento a ejercer este derecho por parte de los electores, que por sus condiciones económicas o por las circunstancias geográficas no pueden acudir el día de la elección a la casilla correspondiente.

Fracción X del artículo 403 del Código Penal Federal.

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;"

Este delito es alternativo ya que las conductas típicas se integran por distintas vías; así el hecho de introducir boletas electorales o de sustraerlas, alterarlas o destruirlas sin que exista en ninguno de estos supuestos autorización del órgano electoral puede dar lugar al juicio de reproche.

"Se pretende sancionar a través de este tipo penal a quienes incurran en prácticas viciadas al momento de la elección, que produzcan dudas sobre el resultado; puede consistir en cualquier mecanismo de engaño para introducir boletas indebidamente en las urnas, o bien puede tratarse del aprovechamiento de cualquier error en que pudieran incurrir los funcionarios de casilla para llevar a cabo un mecanismo de depósito de paquetes de boletas previamente preparadas y cruzadas con el voto en un determinado sentido."<sup>62</sup>

Por otro lado, el tipo prevé la conducta de robo de boletas mediante el verbo sustracción, lo cual consiste en llevar a cabo actos de aprehensión y disposición de boletas con la finalidad de que no se tomen en consideración durante el conteo correspondiente y finalmente se protege la alteración de éstas contra actos que produzca su destrucción.

Por alteración se debe entender cualquier daño parcial o modificación en su contenido para viciar el sentido original de este documento o bien para invalidarlo al momento de su

conteo, en tanto que la destrucción podrá admitir cualquier medio que sea capaz de generar el resultado típico, ya sea mediante el uso de agentes físicos o químicos.

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."

La conducta citada puede constituir un tipo complementario de la fórmula comisiva prevista en la fracción VI de este artículo, se trata de una forma medial que por constituir un mecanismo previo que pudiera utilizarse para obtener anticipadamente compromisos en el sentido del voto, lo cual también puede ser motivo de confusión para el intérprete de la ley.

Los medios comisivos pueden ser dos: la amenaza; cuyos elementos ya mencionamos y la promesa, que podrá consistir en el ofrecimiento de pago, recompensa o remuneración de cualquier especie que beneficie o pueda beneficiar al elector antes, durante o después del momento de emitir el voto, se trata entonces de una conducta bifronte que por un lado implica una petición sin el uso de violencia o fuerza y por otro lado se exige la amenaza entendida como anuncio de causar un daño presente o futuro o la promesa de pago que integra el llamado cohecho electoral.

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

<sup>62</sup> RODRÍGUEZ DEVESA, José Mario. Derecho Penal. 10ª edición, Editorial Harla, México, 2000. p. 391.

En relación con la fracción XII del artículo 403 del Código Penal Federal, se hace referencia al uso de violencia que puede ser ejercida tanto en las personas como en las cosas con el fin de impedir que se instale una casilla para iniciar el proceso de elección.

- 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.

Este delito que tiene relación con un elemento cronológico, coincide con la afectación a bienes jurídicos electorales en el caso de que se haga propaganda en días previos a la elección. En el caso concreto, se busca evitar que se confunda a la opinión pública sobre el resultado probable de la elección.

Respecto a los delitos cometidos por ministros de cultos religiosos, el artículo 404 del Código Penal Federal, establece lo siguiente:

“Se impondrán hasta 500 días de 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 legislador ha pretendido que exista sanción para los ministros de cualquier culto religioso que durante el desarrollo de su ministerio influyan a los electores para que emitan su referencia política en un determinado sentido o bien para que quienes los lean en sus publicaciones o escuchen sus homillas inhiban su derecho al voto, es indispensable que quien efectúe la actividad de inducción descrita en el tipo sea el que tenga el carácter citado.

“Inducir significa instigar, persuadir, provocar a alguien a hacer o no hacer, creer o no creer algo o respecto de alguien. Por ello, el delito es en principio unisubsistente, pues la inducción se tiende a agotar en un solo acto, aunque puede admitir la forma plurisubsistente, si aquella se manifiesta mediante varios actos de tal manera que se puede clasificar como delito instantáneo o continuado, respectivamente.”<sup>63</sup>

El legislador dispuso pena pecuniaria para este tipo de autores especialmente cualificados, en tanto que para todos los demás supuestos y autores se determinó además sanción privativa de libertad, dando así un tratamiento especial frente a la misma norma para este tipo de sujetos activos.

Respecto a los delitos cometidos por funcionario electoral el artículo 405 del Código Penal Federal en sus once fracciones establece lo siguiente en su fracción I.

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

---

<sup>63</sup> PAOLI BOLIO. Francisco. Legislación Electoral y Proceso Político, 20ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000. p. 281.

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

Este tipo de delito sólo podrá cometerlo quien cuente con un nombramiento de funcionario electoral, en este caso por tratarse de un servidor público se debe cumplir con ciertos requisitos para sumir el cargo y por ende el círculo de autores también se restringe a aquellos que con motivo del empleo, cargo, o comisión pueden ser considerados como funcionarios electorales.

La fracción I del Artículo 405 establece lo siguiente:

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

Al exigir el tipo, un comportamiento a los funcionarios electorales para evitar que se incumpla injustificadamente con el desarrollo normal del proceso electoral, debemos tomar en cuenta que para ello tendrá que existir una circunstancia transitoria e imprevista que exija la protección a un interés superior por lo que podrán existir tantos motivos como la propia valoración cultural lo permita, para justificar la inasistencia al cumplimiento de obligaciones electorales, como por ejemplo una enfermedad o cualquier situación que implique mayor atención a otro bien jurídicamente tutelado, como sería entre otros falta de vías adecuadas de comunicación, falta de garantías para el desarrollo normal de la elección o padecer una enfermedad grave o infecciosa, entre otras.

Por su parte la fracción III del mismo artículo señala.

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

Puede integrarse esta figura mediante dos formas de comisión; esto es, a través de una conducta comisiva o mediante una de omisión. Lo relevante para el derecho penal es que existan formas dolosas cuya finalidad sea retrasar o impedir el proceso de votación generando con ello el daño que la norma pretende evitar.

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

En este caso, la alteración deberá efectuarse con la finalidad de lograr una declaración de la autoridad electoral en un sentido determinado, que no corresponda al resultado del voto emitido por la voluntad de los electores, en este supuesto se atenta contra la limpieza del proceso comicial y se afecta la voluntad del elector al falsear la autenticidad de su voto en el documento que registra la contabilidad de éste.

Se omitió en esta fracción hacer referencia a los actos de deterioro de documentos electorales lo cual supone un vacío de la ley que deberá remediarse de lege ferenda, toda vez que si se alteran las boletas electorales u otros documentos de manera intencional se puede provocar un resultado distinto que modifique el sentido de la elección.

"Fracción V. no entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada."

A través de este delito se sanciona como delictivo el comportamiento que impide la entrega de los llamados paquetes electorales que contienen fundamentalmente las boletas que deberán ser cruzadas por el elector, las actas de cómputo y todos los documentos necesarios para convalidar una elección, en este caso cualquier medio que se considere idóneo será suficiente para que se integre el tipo de injusto citado. Como podemos ver la sanción o multa pecuniaria casi, nunca se lleva a cabo.

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

Tratar de ejercer presión sobre los electores podrá ser mediante acciones de cualquier naturaleza, en tanto que por inducir se entiende aconsejar o sugerir de cualquier modo una preferencia electoral tratando de determinar así al elector a favor o en contra de un partido o candidato determinado. "En este supuesto como en los delitos cometidos por ministros de cultos religiosos no es exigible la causación de un resultado determinado, para que el delito se consume basta el solo hecho de inducir o ejercer presión, por tanto nos encontramos ante la comisión de un tipo penal que por su propia naturaleza no admite la figura de la tentativa."<sup>64</sup>

Fracción VIII. "Al que instale, obra 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."

Los funcionarios electorales no tienen autorizado, salvo casos en que se cumplan las formalidades de la ley, abrir o cerrar casillas o urnas fuera de los tiempos y en los espacios diferentes a los que previamente se establecen en los acuerdos celebrados por los órganos electorales con el concurso de representantes de los distintos partidos e institutos políticos.

Cuando el funcionario electoral actúa fuera de los tiempos y se violan las formalidades que se contemplan en las disposiciones que rigen el proceso electoral, al realizar cualquiera de las conductas básicas que se mencionan fuera de los momentos, horarios previstos para apertura o cierre de casillas será suficiente para que se integre este delito.

La fracción IX del artículo 405 del Código Penal Federal se derogó, pero la fracción X del mismo ordenamiento establece:

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"

Los funcionarios de casilla tienen la obligación de verificar que las personas que se presenten en el lugar de la recepción del voto con el ánimo de votar cumplan con todos los requisitos que la ley exige, además deben supervisar que quien pretenda votar no esté impedido para ello en los términos que hemos referido con anterioridad, por tanto, cuando se permite que alguien emita un voto sabedor de que no cumple los requisitos o tiene

---

<sup>64</sup> PAOLJ BOLIO, Francisco, Op. Cit. p. 291.

impedimento para ello o bien permite que se introduzcan una o más boletas, estará adaptándose al tipo descrito.

En este sentido, consideramos innecesario que el legislador utilice el término ilícitamente, ya que en todo caso el que deposita más de una boleta electoral o el que vota sin contar con los requisitos de ley, está actuando de manera ilícita porque su comportamiento no está ajustado a derecho.

Finalmente la fracción XI del artículo 405 del Código Penal Federal establece lo siguiente:

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

Para que se integre este delito es necesario que se demuestre de manera plena que se actuó de manera dolosa (para causar un daño), al dar a conocer resultados falsos y para que podamos afirmar la existencia del dolo es necesario que exista el conocimiento, así como la voluntad y finalidad de causar daño a los bienes jurídicamente tutelados por este precepto.

El artículo 406 del Código Penal Federal establece sus siete fracciones lo siguiente, sobre los delitos cometidos por funcionario de partido.

“Artículo 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al 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;

En el delito previsto por la fracción primera del artículo 406 del Código Penal Federal se sanciona a los representantes de partido que en el interior de la casilla o en donde los electores se encuentren formados para votar ejerzan presión para inducir el voto a favor de un candidato o partido determinado.

Cualquier medio de presión será válido para considerar la existencia de una inducción ilícita al voto, de tal manera que será posible la coacción mediante el anuncio de daños presentes o futuros, lo importante es que en virtud de una conducta de esta naturaleza el elector resiente un daño en su tranquilidad, con el consiguiente efecto que se causa en su derecho al libre ejercicio de su libertad en materia electoral.

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

Esta figura se refiere a cualquier tipo de forma publicitaria mediante la cual se puede influir en la decisión que tome el lector, por lo que el uso de distintivos, gafetes, banderines o medios auditivos, audiovisuales, escritos o símbolos pueden constituir el ilícito citado siempre y cuando esto se lleve a cabo por un representante de partido durante la jornada electoral.

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

Por sustraer podemos entender los actos mediante los cuales se impide a los legítimos poseedores disponer libremente de la documentación electoral en el momento en que sea necesario para el desarrollo del proceso electoral, de tal manera, que ello comprende una conducta típica de apoderamiento que cae dentro de la esfera del robo de documentación electoral, como ya lo hemos señalado.

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

De esta fracción se desprenden dos modelos de conducta, uno que podrá ser mediante acciones comisivas u omisivas que tiendan a impedir el desarrollo de una votación y otra, que a su vez abarca dos funciones de ejecución, uso de violencia física o moral.

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

Esta figura delictiva castiga cuando se dan a conocer dolosamente noticias falsas en torno a los resultados de una jornada electoral, sin embargo publicar o comunicar por cualquier medio noticias ciertas en torno al desarrollo o resultado de un proceso electoral no será conducta punible en el ámbito del derecho penal.

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

El legislador en este supuesto deja la amenaza penal para los representantes de partido y para los candidatos cuando realizan actividades violentas para el logro del fin típico, esto es, será necesario la externación de una conducta material, de la cual se desprenda que la intención del autor es impedir la apertura de una casilla o que ésta se cierre en los términos, plazos y modalidades que se contemplan en los distintos acuerdos y fechas que se desprendan de las leyes electorales o que hayan sido tomados por los partidos políticos, para resolver situaciones de hecho no previstas en la norma.

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

En este supuesto típico, el círculo de autores se limita a quien tenga el carácter de candidato, sin embargo es posible que pueda imputarse este delito a terceras personas que sirvan como intermedios, mediadores o toda vez que de conformidad con lo establecido por el artículo 13 del CPF son válidas las distintas formas de autoría y participación en delitos como en este caso de autor especialmente cualificado.

Respecto a los delitos cometidos por servidores públicos y las distintas conductas típicas que analizaremos a continuación exigen al autor la cualidad de servicios públicos, por lo que de conformidad a lo dispuesto en las leyes que regulan las actividades de los servicios públicos, tiene esa cualidad toda persona que presente un trabajo subordinado

físico o intelectual con las condiciones establecidas como mínimas por la ley, que correspondan a los poderes Legislativos, Ejecutivo, Judicial, y sus dependencias respectivas.

El artículo 212 del Código Penal Federal, establece lo siguiente:

Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

La constitución en el artículo 108 en su primer párrafo establece:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los

servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los delitos electorales contenidos en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal en cuanto se refiere a su posible comisión por servidores públicos en el artículo 407, no viene a ser sino un apartado especializado de la responsabilidad penal a que se refiere el artículo 109 constitucional y el título X del propio Código Penal federal.

Las cuatro figuras delictivas contenidas en igual número de fracciones del artículo 407 del Código Penal Federal se constituyen en especies típicas electorales, de ejercicio abusivo de funciones públicas, uso indebido de funciones públicas o peculado especial, en la materia que nos interesa.

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

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

Para que el tipo total se agote será necesario un resultado consistente en que el lector emita su voto, por lo que no basta la sola conducta por medio de la cual el servidor público obligue a sus subordinados mediante cualquier tipo de presión o sugerencia, sino que se exige además como forma complementaria el resultado ya señalado, por lo tanto al no ejercer su derecho al voto el elector que fue presionado impedirá que tal comportamiento se

castigue, dado que obligar a la abstención es un comportamiento que se está previsto en la norma.

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

Una limitante establecida en este modelo delictivo es que la obra o el servicio sea de competencia del servicio público, por lo que en el supuesto de que un funcionario condicione el voto para que se lleve a cabo una obra diferente a la que corresponde en el círculo de sus atribuciones, no será motivo suficiente para que se le impute este delito.

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

En el supuesto típico que ahora se analiza, el servidor público que desvía fondos para favorecer un candidato o partido político determinando se le castigará por el delito previsto en el capítulo tercero del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal (peculado) y por el capítulo octavo del título décimo del mismo ordenamiento (delito electoral), en virtud de que en la fórmula típica prevista en la fracción III se establece con toda claridad que se impondrá la pena por el delito electoral cometido, con independencia o sin perjuicio de las penas que corresponden por el delito de peculado.

- III. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a su candidato, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Cuando la conducta se realice con el fin de favorecer intereses políticos mediante actos de parcialidad y para provocar efectos en los resultados y la función electoral, se estará ante la presencia del delito previsto en el artículo 407 fracciones III y IV del Código Penal Federal. Cuando lo que se distrae son recursos humanos (utilización de subordinados) no cabe duda que en todos los casos el delito cometido será electoral, en cambio cuando la distracción del bien o valores se hace para usos propios o ajenos y sin que exista su doble finalidad de favorecer a un candidato o partido, estaremos en presencia de un delito de peculado.

En nuestra opinión, además de las penas correspondientes a los delitos electorales no será justo imponer las sanciones para el delito de peculado, ya que utilizamos adecuadamente el principio de especialización y hacemos una interpretación in bonam parte, tendríamos como resultado una aplicación excesiva de penas privativas de libertad que no sería acordes a los principios de proporcionalidad y equidad.

Con relación a los delitos cometidos por el candidato electo el artículo 408 del código penal federal establece lo siguiente.

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

La Ley Electoral establece el término máximo para que las personas que han sido electos a cargos de cualquier naturaleza se presenten a ejercerlos. Esta previsión es muy trascendente ya que quienes han antecedido en empleos, cargos o comisiones provenientes de una elección deben cesar en sus funciones cuando concluya el término para el que fueron electos, entonces no podrán continuar desempeñando ninguna función después del término de su encargo, ya que de lo contrario estarían cometiendo el delito de ejercicio indebido del servicio público, por lo tanto, lo que han sido electos legítimamente cuentan con un plazo máximo para que entren en funciones y de esta manera se garantice la continuidad de las instrucciones y sus actividades.

En cuanto a los elementos objetivos del tipo, podemos afirmar que el sujeto activo es calificativo y exclusivamente subjetivo; es preciso que se trate de un candidato electo a diputado federal o a senador. El sujeto pasivo lo constituye tanto el electoral que ve burlado su mandato, y la cámara respectiva cuando se perturba su integración. La referencia temporal prevista en el tipo surge cuando el legislador incorpora en la fórmula el término..."plazo señalado" que de acuerdo a lo previsto en el artículo 63 de la CGR es de treinta días. La referencia espacial no existe como tal, aunque se desprenda de la expresión "no se presente", con lo que se alude el recinto cameral respectivo donde ha de desempeñar su cargo.

Respecto a las falsedades documentales Electorales podemos decir que en éste tipo de delitos podrá ser sujeto activo cualquier ciudadano que lleve a cabo alguna de las modalidades descritas.

Artículo 409 del Código Penal Federal. "Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

I.- Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía, y"

De acuerdo con la redacción del tipo, no es necesaria que el autor del hecho obtenga su documento para acreditar ciudadanía para que el tipo penal se agote, basta que aquél proporcione información o documentos que no correspondan con la realidad, por lo que nos encontramos ante un tipo penal de consumación anticipada en que no requiere la causación de resultado alguno.

II.- Altera en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredite la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expedida el Registro Nacional de Ciudadanos.

En cuanto a lo dispuesto en esta fracción, será posible considerar como sujetos activos de la conducta a cualquier servidor público que se desempeñe en el Registro Nacional de Ciudadanos intraneus o bien, cualquier ciudadano extraneus, así vemos que el tipo se

presenta como genéricos en cuanto al sujeto activo se refiere y permite cualquiera de las formas de autoría y participación de sujetos activos calificados o genéricos.

Como podemos ver, los delitos tipificados en este ordenamiento, (código penal federal) están todavía casi en proceso de una mejor regulación razón por la cual en el inciso final de nuestro trabajo hacemos un análisis de la procuración y administración de justicia penal en materia de delitos Electorales.

#### **e) Procuración y Administración de Justicia Penal en Materia Electoral.**

Para explicar el funcionamiento de los mecanismos del Estado organizados para la resolución de controversias es necesario referir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la existencia de tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el artículo 49 de la Carta Magna. El poder judicial es el encargado de administrar justicia a través de los órganos responsables de la función jurisdiccional.

El Ministerio Público como institución que conserve el monopolio para la investigación y persecución de los delitos surge en nuestro sistema de justicia penal por disposición del artículo 21 de la Constitución General de la República, por lo tanto se trata de una institución que tiene su origen en la norma señalada.

En lo relativo al ámbito formal en la administración de justicia, el ius puniedi corresponde a los tribunales locales o federales según se trate de la naturaleza del delito

cometido, de tal manera que la actividad jurisdiccional penal está investida de potestades declarativa e impositiva.

El proceso penal se compone de una serie o sucesión de actos que se llevan a cabo con sujeción a las normas del procedimiento y que se desarrollan en el tiempo, con la finalidad de declarar la existencia o inexistencia del delito y determinar en su caso la sanción o absolución correspondientes.

Todo proceso penal supone la existencia de una controversia entre las partes, con la finalidad de demostrar la existencia de hechos de carácter penal existen medios de prueba, plazos, así como formalidades para desahogarlos y aportar toda la información que le permita al juzgador tomar una decisión en su momento. Esa decisión toma la forma de sentencia cuando se pronuncia una resolución que tiene fundamento en los hechos y la ley, de tal manera que la autoridad jurisdiccional acude a distintas fuentes para normar su criterio.

Son fuentes directas el Código Federal de Procedimientos penales, las leyes orgánicas y reglamentarias del Ministerio Público Federal, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los acuerdos de los tribunales en pleno y las circulares emitidas por el Ministerio Público cuando tengan relación con el procedimiento penal que en esta materia se han publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Son fuentes indirectas los principios generales del derecho, entendiendo por tales los que sirven de base y fundamento a la legislación vigente en materia procesal penal por

contribuir a la resolución de múltiples problemas, que sin su aplicación serían insolubles, entre otros los siguientes: a) el principio de legalidad, b) el principio de la verdad material, c) el principio de defensa, d) el principio de contradicción, e) el principio de inmediatez procesal, f) el principio de oficialidad y g) el principio de irretroactividad.

Finalmente, podemos señalar como fuentes del derecho procesal penal la jurisprudencia y la norma penal sustantiva electoral que viene a ser la materia motivo de su existencia.

“Las leyes procesales penales, como emanación de la soberanía federal, sólo pueden tener aplicación dentro de los límites del territorio en que ésta pueda hacer valer su voluntad, para tal efecto rige el principio de territorialidad de la ley procesal penal de tal manera que el ámbito federal podrá conocer de los delitos electorales cometidos en todo el territorio nacional cuando se trate de una elección federal; será competente desde el punto de vista territorial para conocer el inicio del proceso el agente del Ministerio Público Federal, preferentemente a través de la llamada Fiscalía Especial para Delitos Electorales y continuar la competencia mediante el ejercicio de la acción penal ante cualquiera de los juzgados de distrito.”<sup>65</sup>

El proceso penal parte desde el momento en que el Ministerio Público toma conocimiento de los hechos, ante él se iniciará la averiguación correspondiente mediante la presentación de una denuncia que podrá ser por escrito o por comparecencia o bien, se podrá conocer de los hechos delictivos oficiosamente cuando por cualquier medio se tenga conocimiento del delito en los términos de lo dispuesto por el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales, que entre otras cosas refiere que: el Ministerio Público

<sup>65</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos y el Derecho Penal. 2ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2001. p. 285.

y sus auxiliares están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia.

En efecto, es obligación del representante social iniciar la indagatoria inmediatamente que se haya enterado de la comisión de un posible hecho delictuoso y ordenar la práctica de todas las diligencias necesarias para lograr la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad criminal.

Excepcionalmente, la Ley Procesal contempla en el artículo 114 otra forma de iniciación del procedimiento mediante la querrela, sin embargo tratándose de delitos electorales en ninguno de ellos se establece esta forma de persecución, puesto que se trata de delitos en donde se afecta a la sociedad en general y por tratarse de valores motivo de protección de gran importancia, la forma de persecución de este delito es oficiosa.

En el supuesto de que exista responsabilidad por parte de servidores públicos que gocen de fuero, se puede iniciar el procedimiento penal a través de la denuncia y antes de proceder al ejercicio de las sanciones que nacen con motivo del delito se deberá iniciar ante el Congreso de la Unión el juicio de procedencia, por lo que esto puede considerarse como requisito previo al ejercicio de la acción penal.

La denuncia puede presentar la forma escrita u oral y consiste fundamentalmente en el hecho de poner en conocimiento ante la autoridad la comisión de un delito, con el fin de informar y excitar a la autoridad para que proceda a la averiguación y comprobación del

hecho denunciado y en su momento determine la naturaleza jurídica del delito y en consecuencia se solicite la sanción imponible al culpable.

Podrá presentarla cualquier ciudadano, la autoridad electoral, el Consejo Federal electoral, el Tribunal Federal Electoral, los candidatos, los partidos políticos, sus representantes o los funcionarios electorales.

En el ámbito procesal penal, cualquier persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio (como en esta clase de delitos), está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso urgente a cualquier funcionario o agente de policía, según lo dispone el numeral 116 del Enjuiciamiento Penal Federal.

Cuando la elección sea para elegir Presidente de la república, senadores o diputados al Congreso de la Unión, en el supuesto de que se cometa un delito electoral serán competentes para conocer los tribunales penales, federales una vez que se integren las averiguaciones correspondientes serán remitidas a los juzgados de Distrito y en su caso a los restantes tribunales unitarios o colegiados de acuerdo con las reglas del procedimiento que explicaremos más adelante.

Por disposición constitucional (artículo 21 de la Constitución General de la República) siempre deberá iniciarse el procedimiento penal ante el agente del Ministerio Público federal.

“Puede presentarse un problema de competencia al tratarse de delito en que intervengan servidores públicos cuando desvían fondos, bienes o servicios para favorecer a un candidato o partido político determinado que pueda darse el supuesto en que al celebrarse una elección local un servidor público de la federación, en el ejercicio de sus funciones, lleva a cabo la conducta deshorita o viceversa cuando se trate de una elección federal y un servidor público estatal o municipal desvía fondos del Estado o municipio de manera ilícita.”<sup>66</sup>

En nuestra opinión, deberá conocer el tribunal del ámbito competencial de la elección que se desarrolló ya que es precisamente la conducta del servidor público la que lesiona intereses jurídicos en el ámbito electoral.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, propuso la creación de la fiscalía, con nivel de subprocuraduría, con plena autonomía técnica y con la estructura y recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Su creación legal y formal se origina en el decreto presidencial publicado el 19 de junio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron los artículos 1 y 6 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y además se le adicionó el artículo 6 bis.

---

<sup>66</sup> PAOLI BOLIO, Francisco. Op. Cit. p. 293.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada el 10 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, así como el reglamento de esa ley publicado el 27 de agosto del mismo año reiteraron, ratificaron y confirmaron la existencia de la fiscalía con rango de subprocuraduría y con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones, que son las siguientes:

- ❖ Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables de la comisión de un delito electoral federal que sean sorprendidos en la flagrancia, en los términos del artículo 16.
- ❖ Recibir las denuncias y practicar las diligencias necesarias para integrar las indagatorias relacionados con los delitos electorales federales.
- ❖ Determinar el ejercicio de la acción penal o, en su caso, el no ejercicio de la misma o la reserva o la incompetencia, según se desprenda de cada averiguación previa.
- ❖ Presentar ante las autoridades jurisdiccionales los pliegos de consignación, sostener el ejercicio de la acción penal y consecuentemente atender los periodos de instrucción, conclusiones y de audiencia de vista y formular, en su caso, los pedimentos del sobreseimiento que procedan.
- ❖ Interponer ante dicha autoridades los recursos pertinentes.
- ❖ Intervenir en los juicios de amparo o en cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones previas o con los procesos seguidos por la probable comisión de delitos electorales federales.

La división para conocer por parte del Ministerio Público de los hechos delictivos que surgen en épocas comiciales sigue las reglas establecidas en cada caso para los tribunales

federales, la competencia se basa en los distintos circuitos en que se divide el sistema de justicia federal.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El sistema electoral de un estado democrático debe proporcionar por todos los medios la existencia de condiciones suficientes para garantizar la libertad de expresión de la soberanía popular. Hoy esta libertad se manifiesta de una manera plural, como producto de la madurez política de los ciudadanos y como resultado de un proceso que ha permitido el nacimiento y participación de diversos institutos políticos en las tareas de impulsar programas y candidatos a través de los distintos niveles de representación popular que exige la estructura constitucional, entendida como forma de gobierno para la permanencia de las instituciones públicas.

**SEGUNDA.-** El proceso de apertura y participación democrática es una conquista evidente del electorado. Para tener vigentes los principios fundamentales de la democracia, el derecho penal pretende garantizar una serie de intereses mediante leyes que sancionen conductas activas u omisivas que atenten contra la libertad y secreto del voto o bien contra la libre opción a favor de una u otra candidatura.

**TERCERA.-** Los procesos comiciales se encuentran regulados por normas de carácter electoral previstas en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. Estas disposiciones surgen por mandamiento constitucional y tienen la finalidad de reglamentar los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, así como determinar la organización, función y prerrogativas tanto de los partidos como de las agrupaciones políticas, por ende se plantea la necesidad de organizar elecciones para la integración de los poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión.

CUARTA.- El ámbito legal de carácter estrictamente administrativo no ha logrado garantizar los valores y derechos de los electores, por tanto el legislador en materia penal incorporó en el catálogo de los delitos electorales una serie de conductas dotadas de sanción y pena. Para ello se pondera primeramente la necesidad de que existieran condiciones equitativas para la competencia entre partidos y que a la vez hubiese garantías sobre la legalidad de las elecciones.

QUINTA.- El legislador pretende, a través del ámbito penal, evitar comportamientos que dañen el desarrollo adecuado del proceso electoral, previendo como delito todas las formas que impliquen el desvío de fondos, bienes, servicios y actividades públicas a favor de un determinado partido o candidato y una gama muy extensa de comportamientos buscando en definitiva, evitar todo aquello que dañe la pureza de los comicios, pero, en lo personal considero que las sanciones en la materia debieran ser mayormente penalizadas.

SEXTA.- Considero que, si el Derecho Penal es sólo una parte de todo el sistema jurídico el legislador debe formular varios tipos penales que busquen tutelar valores de más alta jerarquía y cuando éstos sean vulnerados, sancionarlos apropiadamente de manera ejemplar, porque en un momento determinado cuando se cometa algunos de los delitos electorales que favorezcan o inclinen la balanza a favor de uno u otro candidato, se tiene en momento en manos del que comete el delito, el destino de un municipio, entidad federativa y del propio país.

**SÉPTIMA.-** En el derecho penal electoral contemporáneo recaen distintas conductas delictivas que pueden ser realizadas por electores, funcionarios electorales, funcionarios de partido, servidores públicos e, incluso por ministros de cultos religiosos, mismos que deben tener una sanción ejemplificativa mayor cuando comenten algún ilícito penal.

**OCTAVA.-** Es necesario que a los delitos electorales, se les de la importancia que se requiere y que estos no cobren valor únicamente cuando estén las campañas durante las votaciones y después de los resultados sino, necesariamente las denuncias que se inicien se concluyan hasta agotar el último de los recursos.

**NOVENA.-** La razón fundamental por la que llegamos a la conclusión de la temporalidad en la aplicación de esta materia en el ámbito del derecho penal es porque la conducta inherente en los distintos modelos delictivos hace referencia a diversas circunstancias que tienen que ver con actividades que solamente acontecen durante un proceso comicial, y si tomamos en consideración que los delitos electorales tutelan un bien jurídico tan trascendental como es la actividad electoral no debiera exigirse demasiadas circunstancias para poder reunir los elementos del cuerpo del delito y probable responsabilidades en dichas conductas ilícitas.

**DÉCIMA.-** Por otro lado, resulta necesario aclarar que tratándose de delitos electorales federales y por el solo hecho de la participación ciudadana que por disposición de la ley correspondiente al territorio, en el caso de que se cometan delitos de esta naturaleza en cualquier entidad federativa o aun en el Distrito Federal y siempre que se trate de una elección para renovar a los poderes Ejecutivo y Legislativo federal resultará aplicable la

legislación penal federal en su parte general, la especial en cuanto a lo que corresponde al título vigésimo cuarto del código penal federal y el código federal de procedimientos penales.

## BIBLIOGRAFÍA

## a) Libros.



ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. 15ª edición, Editorial Harla, México, 1998.

AQUINO, Tomás. Prefacio a la Política. 7ª edición, Editorial Tradición, Traducción por José María Abascal, México, 1976.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. El Derecho Electoral Mexicano. 15ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

BRAVO GONZALEZ, Agustín y BRAVO VALDEZ, Beatriz. Segundo Curso de Derecho Romano. 8ª edición, Editorial Pax, México, 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 23ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.

\_\_\_\_\_. Las Garantías Individuales. 31ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2001.

CARPISO, Jorge. Derecho Constitucional. 14ª edición, Editorial UNAM, México, 2000.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal. 4ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2001.

CARRARA, Francisco. Derecho Penal. 3ª edición, Editorial Harla, México, 1993.

DOBLADO, Luis Fernando. Análisis y actualidad jurídica, el ilícito electoral. 9ª edición, Editorial Trillas, México, 1991.

ESTRADA SOMANO, Miguel. Estudio sobre el Código Electoral. 7ª edición, Editorial UNAM, México, 1997.

GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. 7ª edición, Editorial Mc. Graw-Hill México, 2000.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 20ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2001.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos. El Derecho Penal. 2ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.

\_\_\_\_\_ y Victoria ADATO GREEN. Prontuario del Proceso Penal Mexicano. 10ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1999.

GIMÉNÉZ FERNÁNDEZ, Manuel. Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo. 10ª edición, Editorial Tecnos España, 1999.

GINER DE LOS RÍOS, Francisco. Notas a la Enciclopedia Jurídica de Enrique Ahrenis. 8ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Electoral. 22ª edición, Editorial Harla, México, 2000.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Derecho Penal Electoral. 7ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.

GONZÁLEZ PÉREZ, José. Derecho Procesal Civil. 11ª edición, Editorial Ariel, Madrid, 1990.

HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudio de Derecho Constitucional. 19ª edición, Editorial Polis, México, 1999.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. La Ley y el Delito. 22ª edición, Editorial Hermes, México, 1990.

JIMÉNEZ MORALES, Guillermo. La Legislación Electoral Mexicana. 7ª edición, Editorial UNAM, México, 1965.

MESTRE, Esteban. Los Delitos Electorales en España. 8ª edición, Editorial Nacional España, 1976.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. Derecho Internacional Privado. 11ª edición, Editorial Atlas, España, 1979.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. Teoría Política. 4ª edición, Editorial Gloman, México, 1992.

PAOLI BOLIO, Francisco. Legislación Electoral y Proceso Político. 2ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. Derecho Político Electoral. 11ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.

REYES TAYABAS, Jorge. Temas de procuración de Justicia en delitos electorales. 4ª edición, Editorial I.N.C.P. México, 1997.

RODRÍGUEZ DE VESA, José María. Derecho penal. 10ª edición, Editorial Harla, México, 2000.

SAINZ CANTERO, José. Lecciones de Derecho Penal. 10ª edición, Editorial Lymusa, México, 2001.

SANDOVAL DELGADO, Emiliano. Derecho Penal Electoral. 3ª edición, Editorial Trillas, México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 6ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Legislación Electoral Mexicana. 9ª edición, Editorial Génesis, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 19ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1998.

VARIOS. La renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. 9ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1999.

ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo. Delitos Electorales. 2ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2001.

\_\_\_\_\_. Manual de Derecho Penal. 7ª edición, Editorial Porrúa S.A., Editor, México, 2000.

**b) Diccionarios.**

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. T. III. 20ª edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1989.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. T. III. 7ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Diccionario Electoral. 10ª edición, Editorial Ediarte, Costa Rica, 1999

**c) Legislación.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 4ª edición, Editorial Alco, México, 2001.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 2ª edición, Editorial Sista, México, 2001.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. 7ª edición, Editorial Sista, México, 2001.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 10ª edición, Editorial Sista, México, 2001.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. 8ª edición, Editorial Alco, México, 2001.

LEGISLACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS. 3ª edición, Editorial C.N.D.H.  
México, 2001.

d) Hemerografía.

REVISTA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN. Justicia Electoral. Número, 10 Mayo-Junio, México, 1998.

