

00781  
11

1

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**



**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**ANÁLISIS CRÍTICO PROPOSITIVO DEL DERECHO  
PENAL ELECTORAL MEXICANO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**DOCTOR EN DERECHO**  
PRESENTA

**MIGUEL ÁNGEL GRANADOS ATLACO**

DIRECTOR DE TESIS: DR. CARLOS J. M. DAZA GÓMEZ

MÉXICO, D.F.

2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# **PAGINACIÓN DISCONTINUA**

2

A mis hijos:

Luis Alberto.

Con la esperanza de que el  
sueño no termine y crezcas  
para ser un gran hombre.

Fernando Alberto.

Sonrisa infranqueable,  
serenidad sin tiempo,  
abrazo fundido en soledades.

Miguel Alejandro.

Mitad actor, mitad soñador;  
dueño del viento y del sol,  
canto temperamental.

Luis Antonio.

Tormenta y paz madura,  
pequeño cirio de alegría  
que enciende primaveras.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mi madre:

María de la Concepción Atlaco Macedo.

Por su eterna voz y su regazo  
incondicional; por las miradas que  
nunca conocieron reproche; por su luz  
siempre amorosa, siempre filosófica.

A mi padre:

Pascual Granados y Hernández.

Porque la grandeza y la humildad no se  
encuentran reñidas en su alma; paradigma  
incólume de tesón y lucha.



A mis hermanos:

José Antonio.  
Jurista, actor lúdico cotidiano;  
maestro, hombre de arcoiris y lluvia,  
estentóreo verso de vida.

Luis Alberto.  
Nunca has estado lejos, sólo te fuiste.  
Un beso allá, al infinito, hasta donde el amor  
siempre te ha alcanzado.

Alexandro Vinicio.  
Hermano, amigo y compañero;  
estoico, hedonista y escéptico,  
síntesis de paz y esperanza.



A mi Alma Mater  
la Universidad Nacional Autónoma de México.

Nidal del espíritu que habla sin tregua,  
ergástula de los ecos insanos de la nada,  
panacea y movimiento sempiterno.

Una deuda perpetua con la máxima institución  
de educación superior en Latinoamérica.

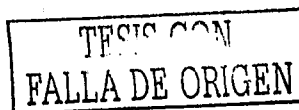
A la Facultad de Derecho de la UNAM.

Te admiré al conocerte por mis padres,  
aprendí a quererte como tu alumno,  
te he ido amando como académico.  
Hoy eres parte insoslayable de mi vida.

Al Doctor Carlos Daza Gómez.  
Por su invaluable apoyo en la elaboración  
del presente trabajo; amigo y colega,  
brillante jurista.

Un profundo agradecimiento a todos aquellos que directa o indirectamente contribuyeron a la culminación de la presente investigación, en especial a:

- Dr. Eduardo López Betancourt
- Dr. Eduardo Castellanos Hernández
- Lic. Adolfo Riva Palacio Neri
- Lic. Delfino Solano Yáñez (q.e.p.d.)
- Anabel Martínez Hernández
- Beatriz De Jesús Cruz
- Ruth Berrones Romero
- María Rosa Martínez López



A mis compañeros del posgrado, con quienes compartí el sueño de llegar a esta meta:

- Javier Romo Michaud
- Joel Segura Mata
- Homero Martínez Zepeda
- Sergio González Muñoz
- Rosario García Botello
- Margarita Luna Ramos
- Arturo Luis Cosío Zazueta
- Juan Jesús Vargas Pedraza (q.e.p.d.)

**ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN..... 1**

**CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

A) Sociedad..... 1

B) Estado..... 4

    1. Concepto..... 4

    2. Elementos..... 6

C) Gobierno..... 12

    1. Concepto..... 12

    2. Formas..... 13

D) Democracia..... 15

E) Derecho Electoral..... 23

F) Derecho Penal..... 28

    1. Definición y alcances..... 28

    2. Derecho Penal Electoral..... 32

**CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO-LEGISLATIVO DEL  
DERECHO ELECTORAL Y DEL DERECHO  
PENAL ELECTORAL EN MÉXICO**

A) Época prehispánica..... 35

B) Etapa colonial..... 38

    1. Provincias y Diputados Provinciales..... 41

6.

2. Ayuntamientos.....	41
3. Ley Electoral de Ayuntamientos.....	42
4. División de poderes en la Constitución de Cádiz.....	43
C) México Independiente.....	46
1. Siglo XIX.....	46
2. Albores del siglo XX.....	83
3. Leyes electorales subsecuentes (1918-1973).....	95

### **CAPÍTULO III. DERECHO ELECTORAL MEXICANO MODERNO**

A) Antecedentes legislativos.....	97
1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del 30 de diciembre de 1977.....	97
2. Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987.....	99
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 15 de agosto de 1990 y sus reformas....	101
B) Derechos políticos en México.....	113
C) Órganos sobre los que descansa la función electoral.....	116
1. Órganos centrales.....	117
2. Órganos en las Delegaciones.....	125
3. Órganos en los distritos electorales uninominales.....	130
4. Mesas directivas de casilla.....	133
D) Principios rectores de la función electoral.....	136
1. Certeza.....	137
2. Legalidad.....	137
3. Independencia.....	140
4. Imparcialidad.....	140
5. Objetividad.....	141
E) El régimen de los partidos políticos.....	141
1. Constitución.....	142

- 2. Derechos de los partidos políticos..... 143
- 3. Obligaciones de los partidos políticos..... 145
- 4. Prerrogativas de los partidos políticos..... 148
- 5. Financiamiento de los partidos políticos..... 149
- 6. Fiscalización de los partidos políticos..... 150
- F) El proceso electoral y sus etapas..... 155
  - 1. Preparación de la elección..... 155
  - 2. Jornada electoral..... 161
  - 3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones..... 173
  - 4. Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de  
    Presidente electo..... 176
- G) La justicia electoral..... 177
  - 1. Consideraciones previas..... 177
  - 2. Reglas generales para los medios de impugnación..... 181
  - 3. Sustanciación..... 183
  - 4. Procedencia..... 185
  - 5. Medios de impugnación en el Derecho Procesal Electoral  
    Mexicano..... 187
  - 6. Conflictos laborales..... 203

**CAPITULO IV. LA DOGMÁTICA JURÍDICO-PENAL**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- A) Escuelas y teorías que explican al delito..... 205
  - 1. El causalismo y sus principales exponentes..... 208
  - 2. El finalismo..... 209
  - 3. Nuevas teorías dentro de la dogmática penal..... 210
- B) La teoría analítica para el estudio del delito..... 211
- C) Elementos positivos y aspectos negativos del delito..... 212
  - 1. La conducta y su ausencia..... 212
  - 2. Tipicidad y atipicidad..... 219

3. Antijuridicidad y causas de justificación.....	223
4. Imputabilidad e inimputabilidad.....	227
5. Culpabilidad e inculpabilidad.....	231
6. Condiciones objetivas de punibilidad y su ausencia.....	238
7. Punibilidad y excusas absolutorias.....	239
D) Aspectos complementarios.....	243
1. <i>Iter criminis</i> .....	243
a) Consumación.....	243
b) Tentativa.....	244
2. Concurso de delitos.....	246
3. Concurso de personas.....	246

## CAPÍTULO V. EL DERECHO PENAL ELECTORAL MEXICANO

A) <i>Ratio essendi</i> de las normas jurídico-penales en materia electoral.....	249
B) Bienes jurídicos tutelados.....	252
C) Génesis legislativa del título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. (Hoy Código Penal Federal).....	255

## CAPITULO VI. ANÁLISIS GLOBAL DE LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES

A) Generalidades.....	299
1. Nota preliminar.....	299
2. Imputabilidad.....	300
3. Marco referencial legal.....	301
4. Complementos de la punibilidad.....	302

- 5. La tentativa en los delitos electorales..... 302
- 6. Concurso de delitos..... 303
- 7. Participación delictiva..... 303
- 8. Competencia para conocer de estos delitos..... 303
- 9. Formas de persecución..... 304
- 10. Restricción al beneficio de la libertad provisional..... 304
- B) Delitos electorales que no requieren calidad específica del sujeto activo..... 305
  - 1. Artículo 403 del Código Penal Federal..... 306
  - 2. Artículo 409 del Código Penal Federal..... 333
  - 3. Artículo 411 del Código Penal Federal..... 337
- C) Delitos susceptibles de ser cometidos por ministros de culto religioso..... 341
- D) Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios electorales..... 344
- E) Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios partidistas o candidatos..... 372
  - 1. Artículo 406 del Código Penal Federal..... 373
  - 2. Artículo 412 del Código Penal Federal..... 385
- F) Delitos susceptibles de ser cometidos por servidores públicos..... 388
- G) Suspensión de derechos políticos..... 398
- H) Cuadro sinóptico de hipótesis delictivas en materia electoral y del Registro Nacional de Ciudadanos..... 399

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**CAPÍTULO VII. CRÍTICAS Y PROPUESTAS**

- A) Críticas..... 413
  - 1. Desvinculación de la normatividad electoral..... 413
  - 2. Generalización y vaguedad en las hipótesis..... 416
  - 3. Punibilidades desproporcionadas..... 419

4. Exclusión de hipótesis..... 425

B) Propuestas..... 426

    1. Reformas y adiciones al Código Penal Federal..... 427

    2. Proyecto de iniciativa de ley..... 431

**CONCLUSIONES..... 445**

**FUENTES CONSULTADAS**

A) Bibliografía general..... 455

B) Legislación..... 463

C) Diccionarios y Enciclopedias..... 463

D) Otras fuentes..... 464



## INTRODUCCIÓN

El Derecho persigue un fin teleológico que se ha identificado por la Filosofía Jurídica con toda claridad: justicia, bien común y seguridad social. Desde la perspectiva de los fines del Derecho es fácil vislumbrar la necesaria existencia de las normas jurídicas, cuya prístina función consiste en la posibilitación de la convivencia colectiva del hombre.

La especialización que van sufriendo las normas jurídicas, con base en la progresión del orden social, justifica el surgimiento de diversas ramas del Derecho, cuya identidad está vinculada al objeto de tutela en particular; no es posible imaginarse normas que pretendan regular materias irrelevantes para la colectividad o circunstancias inexistentes en el seno social.

De lo anterior se desprende la importancia de sistematizar el estudio del Derecho y distinguir las diversas manifestaciones que tiene el fenómeno jurídico, para que a partir de esa disección se pueda explicar con mayor claridad el contenido y alcance del Derecho.

El Derecho Electoral juega un papel trascendental dentro del concierto normativo jurídico, ya que es a partir de dichas normas como se van determinando los sujetos que habrán de desempeñar cargos supeditados al sufragio ciudadano, lo que genera una concepción especial de dicha rama jurídica; es menester destacar el soslayo que por mucho tiempo sufrió esta rama del Derecho Político, incluso los mismos juristas han mostrado escaso interés por esta disciplina, sin entender la inusitada importancia que tiene el Derecho Electoral, en función de estas normas, en el caso del sistema jurídico-político mexicano, es como se van configurando los órganos en los cuales descansan dos de las funciones esenciales del Poder Público: la función ejecutiva y la legislativa.

No es un capricho social que las funciones antes citadas se vean sometidas al escrutinio popular, ya que es a través de la representación como se aspira a una organización democrática del Estado; el voto es entonces un medio para legitimar jurídicamente a quien ostenta un cargo; sólo con base en él es posible acceder a estos espacios de ejercicio del poder público. Incluso en algunas épocas de nuestra historia, también se elegía a los máximos integrantes del Poder Judicial.

Hasta aquí la trascendencia del Derecho Electoral. Pero ¿por qué es permisible pensar en la necesidad de un Derecho Penal Electoral?

En el presente trabajo de investigación pretendemos resaltar la ingente necesidad de contar con un Derecho Penal Electoral, mismo que se justifica en razón de la existencia de una marcada tendencia a soslayar el contenido de las normas electorales, en un franco ejercicio de la subcultura del fraude. La norma electoral, en un esquema jurídico con aspiraciones democráticas, debe contar con el sustento de la coercibilidad, a través de normas de carácter penal que lleven a un extremo superior la tutela de los bienes jurídicos consagrados en las leyes electorales, cuya transgresión constituye una afectación del orden jurídico y un atentado a la sociedad que se traduce en la imposibilidad de alcanzar el ideal democrático.

El Derecho Penal representa el esfuerzo desesperado del orden jurídico por preservar y proteger a la colectividad por la vía normativa; sin embargo, la inobservancia de las disposiciones punitivas lleva a la necesidad de afectar bienes jurídicos del sujeto que se ha atrevido a menospreciar, a través de su conducta, al orden social, lo que produce como resultado la aplicación de sanciones que buscan ante todo representar una forma preventiva del delito.

Pero el espectro de la norma penal no sólo se justifica cuando lo que se encuentra en juego es la vida, la libertad personal o la integridad corporal, ya que hay otros bienes jurídicos merecedores de la tutela penal; en este orden de ideas,

EFECTOS CON

FALLA DE ORIGEN

una revisión a nuestro Código Penal Federal nos llevaría a distinguir una gran variedad de bienes jurídicos que son albergados por las normas penales, verbigracia, los delitos en materia de propiedad intelectual, en materia ambiental o los delitos contra la salud.

En una revisión exhaustiva respecto de las normas no penales que buscan proteger los bienes jurídicos que se encuentran ínsitos en las disposiciones punitivas de referencia, podemos descubrir que ya existe, previo a la presencia de la norma penal, una tutela jurídica restringida; lo anterior representa una justificación de la ley penal, porque en ella, el legislador recoge una condición más severa para el tratamiento de las conductas que rebasan al orden jurídico. Lo anterior significa que en el ámbito electoral no basta con la sistematización normativa expresada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que se hace indispensable la existencia de normas punitivas inhibitorias de las conductas que agreden a los procesos democráticos.

La creación de un título completo en nuestro Código Penal Federal, *ex profeso* para la estipulación de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, se da en esa lógica que ya hemos tratado de explicar. La existencia de normas punitivas que busquen erradicar las actitudes antidemocráticas que se han presentado a lo largo de la historia política de nuestro país, está plenamente justificada en función de la trascendencia que ha ido cobrando el respeto al sistema democrático mexicano.

Nuestra pretensión es ilustrar a la luz de la teoría del delito las figuras delictivas que pueden presentarse a lo largo del proceso electoral, con la salvedad de que si bien es cierta la posibilidad de su ejecución dentro del citado proceso, ello no significa que algunas de ellas no sean ejecutables en lapsos de latencia electoral, tal y como quedará puntualizado en su oportunidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Antes de agotar el tema central de la presente investigación, dedicaremos los primeros capítulos a precisar una serie de conceptos íntimamente ligados al tópico, así como a dotar de un marco histórico que coadyuve en la comprensión cabal de la importancia que con el devenir han cobrado el Derecho Electoral y su expresión punitiva.

Siempre hemos sostenido que lo deseable para cualquier sociedad es que no existan motivos para la instauración de normas prohibitivas; que los principios básicos del Derecho, considerados como bastiones universales desde el Derecho Romano, resumen un reclamo colectivo y a la vez una filosofía de la convivencia. El Derecho Penal es necesario, como lo son sus diversas manifestaciones especializadas en la tutela de bienes jurídicos que ya fueron atendidos en primera instancia por normas tutelares y preceptivas.

México es un país con una riqueza impresionante en todos los órdenes, por ello resulta inadmisibile que su pueblo se conforme con la existencia de un régimen totalitario sustentado, no sólo en la simulación, sino además en la farsa electoral y en el abuso del poder; es probable que no exista una visión clara del peso jurídico que tiene el Derecho Electoral en un régimen democrático, lo que resulta evidente en la escasa obra escrita que respecto de dicha rama jurídica existe en México.

El panorama se complica cuando pretendemos ubicar obras enfocadas al campo de lo penal electoral; la presente investigación persigue también cubrir un hueco en el campo de la doctrina jurídica, abrir temas que requieren de una reflexión constante y de una atención particular si se busca preservar auténticamente y de manera democrática, el Estado de Derecho.

## CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

SUMARIO: A) Sociedad. B) Estado. 1. Concepto. 2. Elementos. C) Gobierno. 1. Concepto. 2. Formas. D) Democracia. E) Derecho Electoral. F) Derecho Penal. 1. Definición y alcances. 2. Derecho Penal Electoral.

### A) Sociedad

El hombre, entendido como un ente bio-psico-social, único e irremplazable, cuyo valor es intrínseco e infinito, es un ser gregario por naturaleza, hecho que implica una necesidad de agruparse con sus semejantes. Lo anterior justifica incluso hasta las más rústicas formas de asociación que el hombre ha experimentado a lo largo del devenir histórico, con lo que implícitamente estamos justificando y aceptando una paulatina sofisticación en la organización social.

Guillermo Cabanellas nos da las siguientes acepciones de la palabra sociedad:

En sentido muy amplio, cualquier agrupación o reunión de personas o fuerzas sociales. // Conjunto de familias con un nexo común, así sea tan sólo el trato. // Relación entre pueblos o naciones // Agrupación natural o convencional de personas con unidad distinta y superior a la de sus miembros individuales, que cumple con la cooperación de sus integrantes, un fin general, de utilidad común.

En lo jurídico, un aforismo romano proclamaba "*Societas est corpus mysticum ex pluribus nominibus conflotum*" (La sociedad es un cuerpo místico compuesto por varias personas).<sup>1</sup>

Como podemos observar, el término que nos ocupa es anfibológico, ya que posee una pluralidad de posibilidades semánticas, aunque en todas ellas encontramos el denominador común de la presencia del ser humano en forma grupal.

---

<sup>1</sup> *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, T. VII., p. 472.



Jorge Adame Goddard, en la voz *sociedad* del Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, nos señala lo siguiente:

Sociedad (De la palabra latina *societas* [de *secius*] que significa reunión, comunidad, compañía.) La sociedad puede definirse metafísicamente como "la unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos". Se dice que la sociedad es unión moral porque requiere del acuerdo libre e inteligente de varios hombres para conseguir un fin común. El fin puede ser de muy diversa naturaleza: mercantil, política, cultural, educativa, recreativa, etc. La sociedad se integra por hombres, seres racionales y libres.<sup>2</sup>

En esta definición se incorpora la naturaleza política que puede tener la sociedad, circunstancia que desde la perspectiva moderna no puede desvincularse; toda sociedad actual persigue fines de índole variada, entre los cuales indefectiblemente se ubica el fenómeno político, del cual nos ocuparemos en un rubro subsecuente.

Por su parte, Gallo y Salgueiro consideran que se debe entender por sociedad lo siguiente:

Grupo de seres humanos que cooperan en la realización de varios intereses principales, entre los que figuran, de modo variable, su propio mantenimiento y preservación. El concepto comprende la continuidad, la existencia de relaciones sociales complejas y una composición que tiene representantes de los tipos humanos fundamentales, hombres mujeres y niños. De ordinario, también existe el elemento de asentamiento territorial. La sociedad es un grupo actuante. Dependiendo de la sociedad

---

<sup>2</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 2940.

históricamente determinada, es la forma de producción y de consumo, de constitución social y normas.<sup>3</sup>

La definición anterior obedece más a un criterio económico, ya que da preponderancia a aspectos derivados del proceso productivo, con lo que es perfectamente entendible que no haya grupo humano que pueda desvincularse de este tipo de fenómenos.

Desde una perspectiva cultural, Shapiro define a la sociedad de la siguiente forma:

Una sociedad es un conjunto de individuos con intereses comunes que se entienden entre sí; pero una sociedad tiene organización, es decir, son personas que ejercitan actos con y para los demás de acuerdo con los intereses de cada una y de todas y en los modos que todas ellas han llegado a aceptar.<sup>4</sup>

El autor antes citado incide en un tema de total importancia para el Derecho, como lo es el Bien Común, ya que en toda colectividad debe estar presente un respeto ilimitado por lo que atañe al beneficio social. El Derecho es el medio por excelencia para convertir en una posibilidad la convivencia armónica entre los miembros de una colectividad; dentro de los fines a que debe aspirar cualquier sistema jurídico se encuentra el Bien Común, definido éste como el ímpetu ínsito en toda regla de comportamiento, dirigido a la salvaguarda de los intereses colectivos cuya consagración es indispensable para el cumplimiento de los fines sociales.

Para efectos del presente estudio, entenderemos por sociedad al conjunto de seres humanos que comparten un ámbito espacial, una cultura y un haz teleológico, encaminado a la obtención de una auténtica convivencia.

---

<sup>3</sup> *Introducción a las Ciencias Sociales*, pp. 45, 46.

<sup>4</sup> SHAPIRO, Harry L. *Hombre, Cultura y Sociedad*, p. 450.

## B) Estado

Nos corresponde ahora abordar un concepto relevante para el análisis propuesto en este trabajo doctoral, nos referimos al Estado, institución que simboliza la modernidad y la depuración organizativa de los núcleos sociales.

### 1. Concepto

A raíz de las profundas transformaciones que en el campo de la organización social se han presentado a lo largo de la historia, encontramos en el concierto científico la existencia de diversas disciplinas abocadas al análisis detallado de los temas implicados con el Estado, tal es el caso de la Sociología, la Filosofía, la Ciencia Política, o la propia Teoría del Estado.

Krüger nos explica el significado etimológico:

La palabra Estado proviene de la voz latina *status*. Pero esto no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de *Estado*, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término *pueblo romano* o el de *res publica*. La palabra *status* significaba algo radicalmente distinto, a saber, *condición* o en todo caso *constitución*. Con estos significados, la palabra *status* exigía un genitivo que expresara de qué constitución o condición se trataba. De lo que se deduce inequívocamente que en la medida en que el término *status* no se encuentra solo, sino que va acompañado de un genitivo, no puede tener el significado específico de *Estado*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Citado por DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*, p. 41.



Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, debemos entender que existe una distinción substancial entre las formas de organización jurídicas primitivas y la conformación del Estado moderno, el cual es objeto de este análisis.

El maestro Vallado Berrón considera que para llegar a conceptualizar al Estado se requiere de una experiencia objetiva radicada en la ciencia; con base en lo anterior desde una perspectiva deontológica considera lo siguiente:

El Estado sólo puede ser objetivado a partir del Derecho, que lo determina como orden normativo coercible, para que otras ciencias nos expliquen como a él referidos, los diversos elementos significativos que histórica y progresivamente van constituyendo su concepto. De lo cual resulta que el Estado es el Derecho, en cuanto a la jurisprudencia nos proporciona la pauta metódica para arribar al concepto de aquél. Esto es, que el Estado no es el derecho positivo, sino la personificación, la unidad lógica de todo derecho.<sup>6</sup>

Para Kelsen<sup>7</sup>, el Estado constituye un orden jurídico relativamente centralizado, característica que le distingue de las organizaciones sociales antecedentes en tiempo; sin embargo, este autor señala también que no todo orden jurídico es un Estado, ya que debe contar con un factor de ordenación que constituya órganos especializados abocados a la producción y aplicación de la normatividad que le rija, siendo esta última característica esa centralización relativa de la que hemos hablado.

Fischbach<sup>8</sup> define al Estado en función de la convivencia humana que ha alcanzado un grado de elevación condicionado a las circunstancias de cada época y país.

---

<sup>6</sup> VALLADO BERRÓN, Fausto. *Introducción al Estudio del Derecho*, p. 67.

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*, pp. 291-295.

<sup>8</sup> Citado por SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*, p. 280.

El maestro mexicano Eduardo García Máynez, en su obra titulada *Introducción al Estudio del Derecho* nos dice respecto del concepto de Estado lo que a continuación transcribimos:

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.<sup>9</sup>

Resulta incuestionable que el Estado constituye un producto cultural y jurídico cuya evolución ha permitido al hombre gozar de una organización colectiva que juega un papel trascendente para la coexistencia armónica.

## **2. Elementos**

La concepción del Estado Moderno se da con base en elementos estructurales del Estado y éstos son ámbito espacial (territorio), elemento humano (población) y Poder Público (gobierno); este tercer elemento, de cualquier forma que se considere, constituye una expresión fundamental del Estado; es decir, se concreta en la capacidad de organización del cuerpo político representando al poder propiamente dicho, a la vez que se manifiesta en la acción o funcionamiento de la institución políticamente organizada. Procederemos a analizar en este apartado los elementos ya enumerados.

### **a) Elemento humano**

Se encuentra conformado por todas aquellas personas ubicadas bajo el ámbito de competencia e imperio del Estado, sin importar necesariamente su nacionalidad, aunque debe puntualizarse que los oriundos de tal ente jurídico representan la parte neurálgica de este elemento.

---

<sup>9</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, p. 98.

En nuestro sistema jurídico los nacionales mexicanos gozan de tal calidad con base en la adquisición de la misma a través del nacimiento (sustentado a su vez en el *ius sanguinis* y el *ius soli*) o la naturalización, ambos medios reconocidos en nuestra Carta Fundamental, al tenor de lo establecido por el artículo 30 que a la letra dice:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres. (*ius soli*)

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana. (*ius sanguinis*)

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. (*ius soli*)

B) Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

De esta disposición constitucional se desprende que nuestra Ley no hace distinción entre los mexicanos por nacimiento o por naturalización, al reconocer a ambos medios para acceder a la nacionalidad, el mismo valor.

Con base en esta calidad de nacional mexicano, la misma Constitución en su artículo 34 señala cuáles son los requisitos que debe cumplir toda persona para que pueda ser considerada con la categoría de ciudadano mexicano.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.

Contrario a lo que se piensa comúnmente, no se trata de dos requisitos que exige la Constitución, sino que además se debe contar con la nacionalidad mexicana, circunstancia que se desprende con claridad de la simple lectura del exordio que encabeza al texto legal citado previamente.

Por otra parte, la calidad de ciudadano mexicano genera una serie de prerrogativas y obligaciones, estando recogidas en el numeral 35 las primeras y en el artículo subsecuente las segundas. Nuestra Constitución reconoce como prerrogativas ciudadanas las siguientes:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;*
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- 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.

En el artículo antes citado se puntualizan dos principios fundamentales para el Derecho Electoral como lo son el voto activo y el voto pasivo, temas de especial importancia para el cabal entendimiento de los tópicos propios del presente trabajo de investigación; así mismo, encontramos un enlace significativo entre la prerrogativa del voto activo y una de las obligaciones contenidas en el artículo 36 de nuestra Carta Magna, mismo que señala lo siguiente:

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 públicos, 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 del jurado.

## **b) Ámbito espacial**

El ámbito espacial representa para el Estado su esfera de acción, la cual encuentra como idea sinónima el territorio, aunque es indispensable aclarar que la concepción debe considerarse en forma amplia, tal y como se sostiene en nuestro máximo ordenamiento legal, en términos del artículo 42.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y los cayos en los mares adyacentes;

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional y las marítimas interiores;

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho internacional.

### c) Poder público

Resultaría fragmentaria la fuerza del Estado si no contara con la potestad de ejercer sus actividades con base en un poder, del cual se puede retomar lo aseverado a continuación:

El poder es uno de los fenómenos más difundidos en la vida social. Se puede decir que no existe prácticamente relación social en la cual no esté presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo. Por ello no debe causar sorpresa el hecho de que el concepto de poder haya sido empleado para interpretar los más diversos aspectos de la sociedad: desde los pequeños grupos hasta la empresa productiva desde la familia hasta las relaciones entre las clases sociales. **Sin embargo, el campo en el cual el poder adquiere el papel más importante es el de la política; y en relación a los fenómenos políticos el poder ha sido investigado y analizado con la mayor continuidad y con la mayor riqueza de métodos y de resultados.** Esto es válido para la larga tradición de la filosofía política, como lo es también las ciencias sociales contemporáneas, a partir del análisis ya clásico que del poder hizo Max Weber.<sup>10</sup>

Derivado de lo anterior, es imperativo precisar que el poder público constituye un elemento indispensable del Estado, siendo el medio a través del cual esa organización jurídica logra sus objetivos y cuenta además con una legitimación

---

<sup>10</sup> MATTEUCI, Nicola y Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*, p. 1224.

vinculada al pacto social, el cual representa a su vez el punto de partida del poder estatal.

Otro aspecto relevante en este t3pico es el hecho de que la expresi3n Poder P3blico encierra una variedad de significados, ya que los diversos especialistas en la materia la dotan de connotaciones diferentes. Uno de los usos m3s frecuentes se identifica con la idea de Poder Pol3tico, considerando que se trata de la instancia social conductora de la colectividad. El car3cter de p3blico nace del hecho de la relevancia de dicho poder afectando a los miembros de la colectividad en general, derivado de su superioridad.

El poder p3blico es un poder que se atribuye a la comunidad en su conjunto; es, consecuentemente, considerado unitario. El poder p3blico es, adem3s, exclusivo (Kelsen). El marco geogr3fico del poder pol3tico es una comunidad pol3tica independiente (Austin). Ciertamente, el poder pol3tico se manifiesta en comunidades pol3ticas dependientes (municipios, departamentos, condados, entidades federativas); sin embargo, este no es sino una instancia del poder p3blico que pertenece a la comunidad pol3tica independiente en su conjunto, a la comunidad soberana.<sup>11</sup>

En un sentido m3s restringido, tambi3n se ubica al poder p3blico identific3ndosele con las instituciones que cumplen concretamente con las funciones que competen a dicho poder, entendido como elemento del Estado.

El poder del Estado no puede actuar sino a trav3s de ciertas instituciones m3s o menos permanentes (Instancias sociales claramente identificables). De esta manera orden p3blico equivale a 3rgano del Estado y en ciertos contextos, a administraci3n p3blica. De ah3 que el poder p3blico, en su organizaci3n, estructura y fines, el Derecho Pol3tico (Staatsrecht), sea el objeto de la dogm3tica del derecho p3blico. La teor3a del Derecho P3blico

---

<sup>11</sup> *Diccionario Jur3dico Mexicano*, pp. 2448, 2449.

no es sino una doctrina de los poderes del Estado, de sus órganos, de sus funciones, de sus competencias, de sus obligaciones.<sup>12</sup>

#### **d) Soberanía**

Contemporáneamente, y en términos generales, la soberanía, constituye el supuesto fundamental del Estado, a la vez que su caracterización específica o individualizadora, dado que lo convierte en una entidad diferente de cuantas se encuentran en su seno o frente a ella.

Este supuesto hace que el Estado guarde una posición esencialmente política y se determine como una entidad jurídica, circunstancias que sirven de base para el desarrollo de sus múltiples actividades en relación consigo mismo, a la par que con otras entidades públicas, con los individuos y con los demás Estados que forman la comunidad internacional.

Ciertamente que tal capacidad no se da tan sólo en el organismo estatal sino también en cualquier organismo social, sea pequeño o grande, simple o complejo, ya que esta capacidad es necesaria para la existencia y dirección de dicho organismo. La capacidad del poder político significa y representa la voluntad de la institución estatal.

### **C) Gobierno**

#### **1. Concepto**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 40 que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa,

---

<sup>12</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, pp. 2448, 2449.



democrática, federal,..." con lo que se determina la forma de gobierno que rige en nuestro país.

Entendemos como tal, por una parte el conjunto de autoridades que investidas de poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado, y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo.<sup>13</sup>

Al afirmar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal, nuestra Constitución determina las características del Estado Mexicano. La condición democrática de la República en México se vincula al origen popular del poder público, conforme al cual éste se atribuye a las personas elegidas por quienes van a estar sujetas a su autoridad. Para tal efecto la voluntad de la mayoría se asume como la expresión de la voluntad general.

Pero el carácter democrático de nuestra República no se restringe sólo a la forma de acceso del poder público mediante la elección, sino que incluye también el hecho de que en el ejercicio del poder gobernantes y gobernados supediten su comportamiento al mandato de las leyes. Esta es la idea esencial en el concepto "Estado de Derecho", mismo, que presupone una serie de principios, fines, ideales e instituciones jurídicas que limitan y racionalizan el poder público para que se sujete al orden jurídico, evitando así cualquier forma de arbitrariedad, encontrando aquí la concepción de la democracia como régimen político y estructura jurídica consagrada en nuestra Constitución.

## **2. Formas**

- **Absoluto:** es aquel tipo de gobierno en el cual todos los poderes se hallan reunidos en una sola persona o cuerpo, es decir, el ejercicio del gobierno se concentra en un individuo, y por ende, se ejerce sin limitación.

---

<sup>13</sup> PÉREZ DE LEÓN, E. Enrique. *Notas de Derecho-Constitucional Administrativo*, pp. 87, 88.

- **Parlamentario:** en este caso, el mandatario necesita la confianza y el apoyo de órganos de representación popular.
- **Representativo:** aquel en el cual, bajo diversas formas, la nación formula las leyes para gobernarse por medio de sus representantes electos.
- **Totalitario:** en esta clase de régimen, el individuo está subordinado al Estado, bajo un sistema de economía dirigida.
- **Monárquico:** el poder supremo corresponde, con carácter vitalicio, a un monarca, designado generalmente conforme a un esquema de orden hereditario.
- **Republicano:** en este tipo de gobierno los asuntos del Estado son del dominio público y de interés general.
- **Democrático.** El poder y el gobierno son del pueblo; existe una elección de carácter popular.

El sistema de gobierno mexicano presenta cinco características principales:

- a) Un jefe de Estado que es el Presidente de la República electo por sufragio universal. Sus facultades formales y materiales predominan sobre las otras funciones o poderes. Por tanto, es la principal figura política, interna y externa del país.
- b) El pluripartidismo político existente refleja la supremacía de un partido central afín al gobierno, A su alrededor, giran una serie de partidos subordinados o condicionados a las decisiones del grupo gubernamental.
- c) A pesar de la celebración de elecciones en un clima de pluralismo político y de una mayor libertad a los partidos secundarios como consecuencia de la transición, no es posible hablar de una competencia en igualdad de circunstancias, debido a la presencia de ciertos candados legales y metajurídicos que continúan favoreciendo a las élites políticas.
- d) Los derechos políticos de expresión y asociación están constitucionalmente garantizados, aunque con restricciones de carácter discrecional.

- e) Los elementos predominantes de legitimidad formal son de naturaleza legal-racional (supremacía de la legalidad, soberanía popular y participación plural).

## **D) Democracia**

Respecto a este controvertido tema, González Casanova, en su obra *La democracia en México*, apunta lo siguiente:

La democracia es el único régimen en el que las leyes que se obedecen están puestas por los hombres que ha escogido la sociedad, cuando hay democracia hay un régimen político que permite la coexistencia pacífica y no violenta entre interpretaciones de la política muy distintas entre sí como son las de derecha, centro y de izquierda.<sup>14</sup>

En nuestros días el tema de la democracia ha adquirido una enorme vigencia, y a la vez una gran complejidad; ya no se pone en duda la conveniencia de aceptar los ideales democráticos, en virtud de que el sentir generalizado es el comulgar con ellos, ahora el problema es llegar a comprender el contenido que el término democracia implica, pues es allí donde las ideologías y las posturas políticas imprimen un carácter intensamente polémico al asunto.

A lo antes expuesto obedece el que sea una tarea problemática esbozar el marco en que la democracia debe ubicarse, pues implica la multiplicidad de aspectos que integran la vida del hombre y de su organización política, surgiendo por ello diferentes perspectivas para el entendimiento del fenómeno democrático: idea, forma de vida, técnica gubernamental, régimen público o principio de legitimación del poder, sea cual sea la concepción imperante o a la que pretendamos adscribirnos, es ineluctable que la democracia es un elemento imprescindible en la vida del

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*, p. 23.

México moderno, si entendemos cabalmente el ingente reto que asoma a la par de los albores del siglo XXI.

Berlín Valenzuela considera que la democracia es una forma de vida política, que “se sustenta en un supuesto racional de convivencia; existencia dentro de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través del consentimiento y procedimientos idóneos expresa para garantizar la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.”<sup>15</sup>

Desde una visión meramente eidética, la democracia supone el autogobierno del pueblo, con base en ello, se considera al hombre, y a la propia sociedad, dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden establecido con antelación, cuya esencia radica en la libertad e igualdad.

Como técnica, la democracia constituye un medio de organización del poder a través de mecanismos institucionales con los cuales el pueblo asegura su participación y practica un control sobre quienes ejercen el poder político; la democracia es básicamente en el mundo contemporáneo, un principio que legitima desde el poder, al poder.

El egregio jurista, Don Andrés Serra Rojas, puntualiza respecto de este tópico lo siguiente:

La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral*, p. 52.

<sup>16</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*, p. 126.

La mayoría de los tratadistas políticos han pretendido dar una noción definitiva de democracia tomando como punto de partida su significado etimológico, el cual tiene su origen, en *demokratia*, término que es utilizado por Herodoto<sup>17</sup> y que deriva de dos vocablos griegos; *δημος* (*demos*), pueblo y *κρατος* (*kratos*), autoridad; lo anterior equivale al gobierno del pueblo. Un análisis de esta acepción es difícil de presentarse en la vida del Estado, ya que el gobierno es ejercitado por una minoría, por lo que el pueblo considerado siempre como un todo no puede asumir el poder, pero sí influir en su ejercicio.

Con base en lo anterior, podríamos decir que la democracia, es la forma de gobierno en que la soberanía no sólo deriva en principio del pueblo, sino que también es ejercitada realmente por él, a través de los órganos que para ello se crean. Es verdaderamente el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.

Todas las democracias del mundo contemporáneo coinciden en el hecho de contar con derechos políticos plenos, división de poderes, pluralismo y principalmente, competencia electoral.

Es en este punto donde cobra interés el tema de los partidos políticos que surgen un poco después de lo que es el Estado Moderno.

Asimismo, el término "política" lo encontramos en toda la evolución del desarrollo del hombre tendiente a la organización de un gobierno; de tal manera que la actividad política, en rigor, no puede existir en la esfera privada y resulta importante mencionarla antes del análisis de los partidos políticos. Podríamos decir que la política es una actividad humana especial que desarrolla el hombre, condicionada por lo social y tendiente a la dirección y organización del gobierno de una comunidad social.

---

<sup>17</sup> SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, p. 29.

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado a la idea de democracia; es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias.

Al tiempo que ven crecer sus funciones y su independencia, las asambleas políticas, sus miembros sienten con mayor ahínco la necesidad de agruparse por afinidades, para actuar en el mismo sentido y persiguiendo los mismos fines; mientras más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de grupos capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado al de los grupos parlamentarios y los comités electorales.

En la actualidad, los partidos políticos juegan un papel preponderante en la vida democrática de cualquier Estado; en el caso concreto de México, tenemos un pluripartidismo cuyas corrientes son disímbolas y antagónicas; en la década actual han surgido diversas facciones que han tenido la oportunidad de contender en todo tipo de elecciones federales y locales, sobresaliendo primordialmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI), considerado hasta el año dos mil como el partido oficial; el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), estos últimos cobrando una mayor presencia en el escenario político, de manera abrupta, incluso.

Se da el caso de otras agrupaciones políticas con relativa presencia en el ámbito político, como el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia, el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), entre otros.

Así vemos cómo los términos de soberanía, democracia, Estado y partidos políticos, se encuentran íntimamente ligados en nuestros días; ya esbozamos la evolución de estos términos, pudiendo agregar que los partidos políticos como último concepto desarrollado por las sociedades modernas, se encuentra en su apogeo o bien en su decadencia.

La democracia tiene su nacimiento en Grecia como lo hemos visto, donde se pretende la mayor participación del pueblo en las actividades políticas. Ahora bien, existe una imagen clásica de la democracia, y es de forma individualista y racional, ideal derivado de pensadores revolucionario-democráticos tales como Locke y Rousseau.

Sin embargo, actualmente se encuentran en franca oposición la pseudodemocracia y los auténticos intereses de clase; se deja al descubierto un poder concentrado en asociaciones de grupo sin rostro, se evidencia el conflicto entre ellas y se proclama el advenimiento de élites mezquinas.

Es la lucha de grupos en especial, la lucha de partidos vital para la democracia, pero al mismo tiempo peligrosa para la continuidad de la política, indispensable para la supervivencia democrática.

Tradicionalmente se ha considerado que nuestro país se rige por un sistema de gobierno democrático, con lo que se han motivado las más acérrimas críticas al sistema en virtud de que no existe una auténtica democracia.

Nuestra Ley Fundamental establece en el artículo 3o, que la democracia se considera "como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", lo que entraña que no sólo es responsabilidad del Estado, sino de toda la comunidad nacional.

Es un hecho cierto que la democracia es considerada en la actualidad como un "principio de legitimación del poder", de ahí que cualquiera que sea el sistema político y económico de un país, los sistemas electorales, desde el punto de vista normativo, hayan sido consagrados en los órdenes jurídicos fundamentales y reglamentados en leyes específicas que tienen la pretensión de regular el juego

político en el que los hombres y las organizaciones participan para hacer posible su acceso al poder de manera legítima.

En el año de 1948, se formuló en el seno de las Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos Humanos, consignándose el principio de que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público"; con base en el postulado anterior, el sufragio adquirió dimensiones más amplias en la vida institucional de las naciones con vocación democrática, manifestándose así una mayor preocupación por la regulación de los procesos electorales en normas fundamentales y leyes secundarias.

Como consecuencia, lo importante para la existencia de la democracia en un país, es que además de contar con un buen Derecho Electoral (*vid. infra*), que se perfeccione constantemente, tanto el pueblo como sus gobernantes deben mantener la firme convicción de que sólo adecuando sus actos políticos al contenido de este Derecho, podrá convertirse en una realidad ese afán democrático. Lo anterior demuestra que cualquiera que sea el tipo de democracia que se aspire a realizar, independientemente de sus ideologías, tendrá que apoyarse tarde o temprano en el sufragio para su legitimación.

Es por ello que se puede afirmar que México vive una etapa de transición política en su desarrollo democrático. En contra de lo que se sostiene interesadamente y en clara imitación extralógica, no se trata de una "transición a la democracia" en el sentido que esta expresión se aplica para describir lo ocurrido en diferentes países del Viejo Continente y de América Latina, a raíz de la caída de las dictaduras militares.

La transición mexicana pretende ser democrática porque entraña un ensanchamiento de los cauces de participación ciudadana por la vía de instituciones sólidas y profundamente arraigadas en la vida de la Nación. En nuestra construcción democrática se registran cambios de percepciones y de comportamiento en los actores políticos, más que cambios institucionales. De ahí que se hable de una nueva cultura



política que replantea las reglas del quehacer público y valora en distinto énfasis la participación electoral, por citar sólo dos de sus manifestaciones más relevantes.

Como en todo proceso de cambio, en la actividad política coexisten en la actualidad usos, prácticas tradicionales y vicios (como el caso de la subcultura del fraude y la alquimia electoral), sustentados en inercias y resistencias; y comportamientos nuevos que ponen de manifiesto aspectos distintos y tendencias propias de la modernización que viven en el país y el mundo.

La rapidez del cambio en un proceso democrático como el que hoy se desarrolla en México, no puede ser predeterminada con ánimo voluntarista y mucho menos como decisión unilateral de alguno de los actores políticos participantes. La determinación de impulsar el desarrollo político del país mediante métodos democráticos implica acuerdos entre las partes, quienes deben precisar la estrategia y los pasos a seguir en el cometido de ampliar nuestra vida democrática.

Muestra de lo anterior es la apertura del Senado a la oposición, quedando hoy conformada la Cámara por tres representantes de cada entidad federativa y 32 senadores de partido, siendo manifiesta la presencia de las más fuertes agrupaciones políticas en dicha Cámara (PRI, PAN, PRD), configuración que con las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996 se modificó, dando cabida a la representación proporcional en la Cámara Alta, accediendo incluso a ella partidos de menor jerarquía, como el Ecologista y el Partido del Trabajo, en las elecciones de 1997 y en las del año 2000.

Es evidente que aún hay mucho por hacer en materia de democracia. La transformación jurídica es un paso importante, otro más consiste en la apertura y el diálogo nacional; es inconcebible la auténtica representatividad sin fórmulas fieles a la realidad, sin una conciencia colectiva que cuestione pero que también aporte, no satanizar por el prurito de hacerlo, sino criticar con propuestas debajo del brazo.

En México nunca ha existido una verdadera democracia; no obstante tener la conciencia de que es cierta la frase de Bakunin, en el sentido de que "hasta en las democracias más puras, como los Estados Unidos y Suiza, una minoría privilegiada detenta el poder contra la mayoría esclavizada", el ideal de la democracia sigue merodeando en la esfera territorial de nuestra patria.

La democracia es un producto humano, y como tal es susceptible de imperfecciones, lo que nos lleva a no pensar en un esquema como el concebido en la antigüedad griega, amén de que es evidente la presencia de circunstancias totalmente diferentes a las que privaban en la cuna de la cultura occidental.

El devenir histórico nos muestra una carencia de participación popular en la toma de decisiones y en la selección de los representantes de nuestra república; peor aún, la historia nos enseña un mosaico de intereses malsanos y antipatrióticos que han sumido a México en un marasmo económico y político.

La democracia en México constituye un instrumento de control político y social cuya aspiración consiste en la búsqueda de una representatividad en las diferentes instancias gubernamentales que permita el desarrollo colectivo y dé cabida a las más variadas ideologías y maneras de concebir el fenómeno político.

Es tema obligado de un país que pretende alcanzar un nivel igualitario todo lo inherente a la democracia. En nuestro país se manifiesta de una forma *ad hoc* esta manera de gobernar, ya que las peculiaridades del sistema político mexicano le dotan de una aura de impredecibilidad y estabilidad incomprensible a primera vista. Sartori ha señalado que el sistema político mexicano se ha transformado paulatinamente y que ha ido abandonando ese cariz de sistema basado en un esquema de partido hegemónico para dar paso a una posible pluralidad de partidos protagonistas en el escenario político.

No obstante lo anterior, es ineludible aceptar que se ha tratado de una transición dolorosa, y que no necesariamente se trata de una transición democrática; al parecer, existe una *contradictio in terminis* cuando hablamos de que hay una transición a la democracia pero que la misma no es de carácter democrático, lo que constituye una falacia, ya que no existe tal contradicción en virtud de que la postura adoptada por los partidos políticos en México no lleva implícita la participación de sus bases, por más que pretendan venderle al pueblo la idea de que en algunos de estos grupos sí se practica la democracia interna.

Otro problema para que podamos creer en la transición democrática radica en la persistencia de la práctica de estrategias electorales sustentadas en la subcultura del fraude, manifestada con mayor ahínco en los procedimientos internos para la selección de candidatos a todos niveles y en todos los partidos políticos, en los cuales no se entiende que la verdadera democracia inicia en lo interior y en el seno de los actores que contienden en la disputa por el poder.

A manera de epílogo para este tema tan altamente controvertido, nos permitimos evocar a Hans Kelsen:

Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico a cuya creación participa. Un individuo es libre si de acuerdo con el orden social "debe hacer"; coincide con "lo que quiere hacer". La democracia significa que la "voluntad" representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos.<sup>18</sup>

## **E) Derecho Electoral**

El Derecho Electoral está constituido por el conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de

---

<sup>18</sup> KELSEN, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*, pp. 337, 341 y 342.

elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican. El Derecho Electoral tiende a regular la participación de grupos políticos ideológicamente opuestos que desean la conquista del poder político para encumbrar a una persona o realizar un determinado programa.<sup>19</sup>

De esta rama del Derecho podemos asegurar que se trata de un conjunto de normas emanadas del Derecho Constitucional, las cuales se encuentran dirigidas a regular los procesos mediante los que los ciudadanos, a través del ejercicio del sufragio, proceden, en forma periódica, a la renovación e integración de aquellos órganos del Estado, cuya conformación está supeditada al voto popular, por mandato de la Ley Suprema.

En cuanto a esta rama jurídica, Montero Zendejas afirma lo siguiente:

El derecho electoral es la piedra angular de la estrategia política de la Nación. No puede entenderse democracia sin elección y representación, y mucho menos sin partidos políticos. De igual forma, no es posible comprender el poder sin ideología, o a ésta sin poder. Este binomio cataliza la acción del hombre y lo lanza al Estado de Derecho, que regula el marco de la lucha de detectar y mantener el poder.<sup>20</sup>

Por su parte, el maestro Berlín Valenzuela, doctrinario especialista en la materia que pretendemos conceptualizar, adicionalmente a la idea apuntada al inicio de este inciso, vierte la siguiente definición:

Es el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser

---

<sup>19</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, pp. 125-132.

<sup>20</sup> MONTERO ZENDEJAS, Daniel. *Derecho Político Mexicano*, p. 672.

electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral de las decisiones gubernativas.<sup>21</sup>

El Derecho Electoral de nuestros días es consecuencia de una dilatada evolución, que tiene su origen en el reconocimiento de validez dado por los ciudadanos y el derecho al voto que griegos y romanos ejercieran de manera incipiente. A partir de entonces, este derecho ha debido imponerse a través de las luchas sociales y políticas de la humanidad.

En cuanto al caso mexicano, es precisamente en nuestra Carta Magna, primera Constitución social del siglo, donde se rechazan los esquemas tradicionales y se afianzan las aspiraciones democráticas de la Nación Mexicana; la Ley Fundamental es la recipiendaria del sistema comicial directo, el sufragio efectivo, la no reelección del Presidente de la República y las bases de la legislación electoral, donde se incorpora a las organizaciones intermedias, llamadas partidos políticos.

Al ser el Derecho Electoral el conjunto de normas que regulan el procedimiento de renovación de los cargos públicos, dándose por medio del voto la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo, a su vez determina las condiciones de su participación en el campo electoral, en las decisiones gubernativas.

De la definición anterior se desprende un contenido dual del Derecho Electoral: es electivo, ya que recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes, y por otra parte su contenido se enfoca a la participación y control, en cuanto a que permite a los gobernados intervenir en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos.

---

<sup>21</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Op. Cit.*, p. 279.

La parte importante de esta disciplina la forman las normas positivas y vigentes que regulan la emisión del voto, creando los organismos electorales y estableciendo el procedimiento para integrar los órganos del Estado y elegir a los gobernantes.

No se puede pensar en la existencia del Derecho Electoral en un lugar donde la democracia no exista, ello nos conduce a concebir a la democracia como el presupuesto *sine qua non* de la rama especial del Derecho a que hemos aludido.

La Revolución Mexicana se propuso desde sus inicios el respeto al sufragio efectivo como uno de sus postulados esenciales, a fin de establecer el voto directo y superar las prácticas electorales irregulares que caracterizaron al porfiriato. No obstante ello, la concepción democrática del movimiento social iniciado en 1910 trascendió al ámbito de lo político, para proyectarse con una amplitud inmensurable, como quedó plasmado en la Constitución de 1917.

El resultado de las transformaciones originadas por el estallido social de principios de la centuria anterior y el grado de desarrollo alcanzado por el país establecieron condiciones que hicieron posible el surgimiento pleno de la pluralidad característica de la comunidad nacional. A ello contribuyeron decididamente las oportunidades abiertas a amplios grupos sociales que gozan de un crecimiento económico, con sus correspondientes efectos en los procesos de industrialización y urbanización; la infraestructura material construida para comunicar el territorio nacional, a fin de incorporar al progreso a un número creciente de poblaciones; el malogrado esfuerzo educativo del Estado que propició movilidad social, así como el impulso dado a los medios de comunicación y de difusión colectiva, a través de los cuales se expresa una vigorosa opinión pública en el marco del régimen de libertades que garantiza nuestro Estado de Derecho, por citar sólo las causas más evidentes.

Dichos cambios, producto concreto de la evolución del pueblo mexicano, han sido correspondidos, aunque en algunos casos con relativa tibieza, por iniciativas gubernamentales de diversa índole, orientadas a propiciar una mayor participación

popular en los procesos electorales y a dar respuesta a las demandas de nuevas fuerzas políticas incorporadas progresivamente al aspecto ideológico de la nación.

De estas iniciativas citadas, algunas de ellas han sido concretadas en reformas constitucionales y legales que han permitido ampliar derechos políticos de la ciudadanía, mejorar paulatinamente la organización de las elecciones, fortalecer el sistema de partidos y actualizar las instituciones representativas.

A partir del devenir histórico y de la aportación patente de muchas generaciones, hoy se percibe un nuevo México, caracterizado por una ciudadanía mejor informada o que busca estar informada, más crítica y participativa; por un denso cúmulo de organizaciones sociales y grupos que han ganado espacios significativos en el escenario político; por la aparición de grupos portadores de nuevas reivindicaciones y demandas políticas; pero sobre todo, por una competencia interpartidaria sin precedentes en los anales de nuestra historia, así como una nueva actitud, acorde con el signo de nuestro tiempo, tendiente a revisar estructuras, métodos y conductas, incluso hacia el interior de las instituciones añejas, aunque con el ímpetu deseado.

Partiendo de la premisa de que las elecciones constituyen el medio por excelencia a través del cual el pueblo expresa su voluntad soberana para designar a sus gobernantes, y tomando como base el hecho de las preferencias con respecto a uno y otro partido y de la legitimidad del conjunto de las instituciones que estructuran al sistema político, tiene gran trascendencia el perfeccionamiento constante de los ordenamientos jurídicos que regulan la vida política del país.

Si bien es cierto que el Derecho no colma por sí solo las aspiraciones democráticas de los mexicanos, también lo es que las prácticas democráticas no podrían consolidarse sin la existencia y el cumplimiento irrestricto de normas claras que precisen los métodos para la participación ciudadana en el procedimiento mediante el cual se elige y constituye un gobierno.

Por último, agregaremos el concepto señalado en el *Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, postura que nos parece en parte ajena a las características de nuestro Derecho positivo.

....se entiende que el derecho electoral es la rama del Derecho Constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el pueblo, constituido en el electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referendium o el plebiscito, según sea el caso.<sup>22</sup>

## **F) Derecho Penal**

### **1. Definición y alcances**

El Derecho en general tiene como fin prístino la estructuración de normas que permitan la armónica convivencia de los miembros de una colectividad, e incluso su evolución; ello lleva a la necesaria especialización de las reglas de conducta que se consagran.

Bajo este esquema, resulta imprescindible establecer una definición clara del Derecho Penal, ya que será el punto de partida para la explicación del fenómeno punitivo, mismo que se justifica con base en ese esfuerzo desesperado que hace el propio Derecho para preservar un orden, o en su defecto, reinstaurarlo.

Desde una perspectiva simplista se ha dicho que el Derecho Penal es el conjunto de disposiciones que se refieren a los delitos, las penas y medidas de seguridad; postura que se limita a describir el contenido.

---

<sup>22</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 986.



El maestro Francisco Pavón Vasconcelos nos explica respecto del tema que analizamos lo siguiente:

También llamado derecho criminal, derecho punitivo o derecho de castigar; es el conjunto de normas jurídicas del Estado que versan sobre el delito y las consecuencias que éste acarrea, la pena y las medidas de seguridad.<sup>23</sup>

Desde un punto de vista histórico, Mezger hace la siguiente reflexión en torno al concepto de *Derecho Penal*:

Derecho penal es el conjunto de las normas jurídicas que vinculan la pena como consecuencia jurídica, a un hecho cometido. La expresión "derecho penal" a la que corresponde la antigua designación "ius poenale" o, en alemán, 'peinliches Recht', es de origen más reciente para nosotros; según se ha comprobado, se ha empleado por primera vez aproximadamente a mediados del siglo XVIII, y ha comenzado a regir a principios del siglo XIX. Todavía en la actualidad es la expresión corriente, si se hace referencia al contenido de la consecuencia jurídica.<sup>24</sup>

El Derecho penal en sentido subjetivo es el Derecho de castigar (*ius puniendi*), es el Derecho del Estado (de castigo) a conminar la ejecución de ciertos hechos (delitos) con penas, y, en el caso de su comisión a imponerlos y ejecutarlos.

En la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, encontramos en torno al tópico que analizamos lo apuntado *infra*:

El Derecho Penal ha sufrido las más imperiosas acometidas, y esto ha influido, a veces, en buena medida, para oscurecer el concepto y confundir su teoría. El concepto de Derecho Penal no sólo ha sido

<sup>23</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de Derecho Penal*, p. 18.

<sup>24</sup> MEZGER, Edmundo. *Derecho Penal*. Parte general, p. 27.

enturbiado mediante su designación, sino que, sin temor de destruir su propia naturaleza por lo desmesurado del objetivo que se le asigne, se ha dicho que "se presenta como una institución destinada a sistematizar la defensa colectiva contra los individuos inadaptados a la vida en sociedad.

El Derecho Penal, a pesar de todo, es todavía Derecho, y, como tal consiste sólo en regulaciones de la conducta de los hombres en sociedad. La especificidad de esa conducta y la finalidad de su regulación, le proporciona su carácter propio y su contenido. Mirando en sí mismo, el Derecho penal se puede definir como la rama del Derecho que regula la potestad pública de castigar y aplicar las medidas de seguridad a los autores de infracciones punibles.

Esa potestad supone, por un lado, la de regular las condiciones del castigo y de la aplicación de las medidas asegurativas como complemento o sustituto de la pena. Esta regulación corresponde al llamado Derecho penal sustantivo o Derecho penal propiamente dicho.

Esa misma potestad supone, por otro lado, la de regular los procedimientos para imponer la pena y las medidas mencionadas. Esto representa la materia propia del llamado Derecho procesal penal.

Finalmente, la potestad de castigar y aplicar las medidas de seguridad y corrección supone la de regular la ejecución de la pena o de la medida impuesta. Esto es materia del Derecho Ejecutivo Penal.<sup>25</sup>

Ante la preclara e inigualable compilación hecha por los Doctores Carrancá, nos permitimos reproducir el siguiente texto:

Se ha definido el derecho penal objetivamente como el conjunto de leyes que determinan los delitos y las penas que el poder social impone al delincuente (Cuello Calón); o como el conjunto de principios relativos al castigo del delito (PESSINA); o como el conjunto de reglas establecidas por el Estado, que asocian el crimen como hecho a la pena como su legítima consecuencia (Liszt); o como el conjunto de normas que regulan el derecho punitivo (Renazzi, Canónico, Holtzendorff); o como el conjunto

---

<sup>25</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo VIII. pp. 963, 964.

de aquellas condiciones libres para quien el derecho que ha sido perturbado por los actos de una voluntad opuesta a él, sea restablecido y restaurado en todas las esferas y puntos a donde la violación llegó (Silvela). Sociológicamente considerado el Derecho Penal -escribe Manzano-, esto es, como fenómeno social, representa aquel conjunto de reglas de conducta sancionadas con el medio específico de la pena, que son el producto de la necesidad propia del Estado de dar a la población una disciplina coactiva y una eficaz tutela, así como de asegurar la observancia del mínimo absoluto de moralidad considerado como indispensable y suficiente para la segura y civil convivencia en un determinado momento histórico.<sup>26</sup>

Ahora bien, surge el conflicto de las concepciones tradicionales del Derecho Penal, con la idea de considerar que el punto de partida es de carácter normativo y que por tanto resulta impreciso señalar que el contenido de esta rama sea estrictamente delitos, penas y medidas de seguridad, ya que una concepción de esta naturaleza lleva al soslayo de la parte deontológica de la estructura básica de las reglas de conducta contenidas en el Derecho Penal, además de la confusión generada entre los mundos fáctico y normativo.

Lograr que las relaciones humanas se lleven a efecto en forma pacífica, es función fundamental del Derecho; el derecho penal cumple hasta donde es posible con esa función, ya que su aplicación en caso de la comisión de delitos tiene lugar cuando ya no se pueden evitar y solo cabe la imposición de la sanción correspondiente. Aspecto este que se ubica dentro del llamado Derecho Penal Represivo, así como mediante el derecho penal preventivo, se trata de establecer las condiciones necesarias en la sociedad para evitar que se cometan delitos, o sea, comprende a las llamadas medidas de seguridad.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl. *Derecho Penal mexicano*, pp. 16-18.

<sup>27</sup> GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel y VERÁSTEGUI RAMOS, Rosa María. *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, p. 121.

## 2. Derecho Penal Electoral

El Derecho Penal Electoral surge en el momento que se convierte en una necesidad social la tutela de los procesos electorales, debido a la gravedad del bien jurídico protegido y ante la intolerancia derivada de la subcultura del fraude.

Los delitos electorales han existido a lo largo de toda nuestra historia constitucional y prácticamente desde la mayor parte de este periodo, estuvieron tipificados en las leyes electorales, no era propiamente materia penal.

A partir de 1990 se acordó adicionar el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal, el capítulo único de los delitos electorales a efecto de brindar un mayor grado de especialización a las actividades inherentes a la materia electoral, y así procurar la justicia.

Hay órganos especializados para la atención de los delitos electorales. Estos vienen a significar la responsabilidad y procuración de justicia, tal es el caso del Tribunal Electoral y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.<sup>28</sup>

El maestro Patiño Camarena, quien a lo largo del proceso electoral de 1997 tuvo a su cargo la delicada tarea de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales, define de la siguiente manera al Derecho Penal Electoral:

Es el conjunto de normas jurídicas que establecen conductas tipificadas en la ley penal. Se explicita de una mejor manera a la población en general la gravedad que representa, el incurrir en alguno de los supuestos que indica el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal; es decir se da una expectativa de las sanciones aplicables, y teniendo como fin la prevención de incurrir en las conductas establecidas; pues no sólo existen penas

---

<sup>28</sup> Entrevista radiofónica. Programa Plaza Pública. Julio 1997, Radio UNAM.

pecuniarias, sino también penas privativas de la libertad. Tiende a regular la participación de grupos políticos y aplicar penas y sanciones para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos que participan en los comicios electorales, ya sea como electores, candidatos, funcionarios, partidistas y autoridades electorales.<sup>29</sup>

Desde nuestro particular punto de vista, entendemos al Derecho Penal Electoral como una rama del Derecho Penal especializada, a través de la cual se complementan las normas de carácter electoral, con el objeto de dar una tutela jurídica a bienes de alta envergadura en un esquema democrático.

González de la Vega, al justificar la existencia de esta rama especializada del Derecho punitivo, apunta:

No se funda la democracia mexicana en el Derecho penal electoral; cuenta con protagonistas maduros –Poder político, partidos políticos y electorado- dispuestos a hacerla realidad fortalecida y satisfactoria; nos hemos dado una legislación –constitucional y secundaria- moderna y eficiente en esta materia; contamos con la experiencia necesaria para encausar nuestros procesos electorales y sobre todo, hay confianza, corresponsabilidad y respeto mutuo, en esta gran nación.

Por ello mismo, no sería congruente dejar a la nada jurídica la acción de unos cuantos infractores, que perturbaran o molestaran el esfuerzo de todos. De ahí la necesidad y justificación de contar con una tipología penal mínima, que salvaguarde nuestros intereses y bienes más preciados, al lado de la vida y la libertad: la democracia y la soberanía popular.<sup>30</sup>

En los capítulos siguientes abordaremos todo lo concerniente al Derecho Electoral y al Derecho Penal Electoral Mexicano, tópico que constituye la parte neurálgica del presente trabajo.

---

<sup>29</sup> Entrevista radiofónica. Programa Plaza Pública. Julio 1997, Radio UNAM.

<sup>30</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Derecho Penal Electoral*, pp. 230, 231.



## **CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO-LEGISLATIVO DEL DERECHO ELECTORAL Y DEL DERECHO PENAL ELECTORAL EN MÉXICO**

SUMARIO: A) Época prehispánica. B) Etapa colonial. 1. Provincias y Diputaciones Provinciales. 2. Ayuntamientos. 3. Ley Electoral de Ayuntamientos. 4. División de poderes en la Constitución de Cádiz. C) México Independiente. 1. Siglo XIX. 2. Albores del siglo XX. 3. Leyes electorales subsecuentes (1918-1973).

### **A) Época prehispánica**

En el caso de nuestro país, ha quedado reiteradamente comprobada su vocación política a través del devenir histórico. Existieron antiguamente en el territorio nacional, culturas con grandes civilizaciones y comunidades políticas de acuerdo a su desarrollo histórico. Encontramos dos de ellas que por su gran florecimiento tienen una actividad política más desarrollada, y todo esto se debe a su gran evolución cultural: los aztecas y los mayas.

Se acepta en forma general que los Aztecas residieron principalmente en Aztlán (lugar de garzas) y que comenzaron a desplazarse hasta llegar al Valle de México en el comienzo del siglo XIV de nuestra era.

El reino de México que aparece en las primeras historias, al igual que el imperio de México de la posteridad, son producto de la imaginación que algunos cronistas de la época plasmaron en sus relatos; en el tiempo de la Conquista parecía que existían razones suficientes para describir al gobierno encontrado en las tierras descubiertas, como una monarquía, debido a la ausencia de conocimientos fidedignos de sus instituciones, mas ya no se puede defender ese concepto erróneo, debido a que lo encontrado por los españoles fue sencillamente una confederación de tres tribus a semejanza de las que existían en todo el continente.

El gobierno era administrado por un Consejo de Jefes con la cooperación de un comandante general de los cuerpos militares. Era, al decir de Santiago Oñate, en su

libro *El pueblo mexicano un gobierno de dos poderes: "el civil representado por el consejo y el militar representado por un jefe guerrero principalmente"*.<sup>31</sup>

Las instituciones de las tribus confederadas eran principalmente democráticas y su gobierno podríamos designarlo como democracia militar. El pueblo azteca era una de las siete tribus afines que se habían asentado en el Valle de México y sus cercanías; en la época de la conquista española, era de las tribus históricas del país.

Los pueblos estaban situados unos muy cerca de otros y esto hacía que se confundieran con una sola nación; pero en realidad eran diferentes pueblos, unidos por sus proximidades territoriales, además de mantener una estrecha relación política.

El rey era una autoridad suprema, a su alrededor se encontraban clases privilegiadas como los sacerdotes, que eran representantes del poder divino; guerreros de alta categoría, nobles en su mayor parte; después, encontramos a la nobleza en general y por último al pueblo.

Esta diferencia de clase se veía reflejada en la distribución de las tierras; el monarca era dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista origen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión dimanaba del rey.

En cuanto a los mayas, se afirma que este pueblo tenía leyes y costumbres perfectas respecto del sistema de propiedad; su sociedad se dividía en la nobleza divina y en el sacerdocio, tributarios y esclavos, con excepción de estos últimos, todos tenían propiedades, que podían enajenar conforme a las leyes vendiendo, donando o dejando en herencia.

Los Aztecas dividían a la ciudad en cuatro *calpullis* o barrios, cada uno de ellos era independiente en su régimen interior, tenían sus propios recursos económicos así

---

<sup>31</sup> MORGAN H., Lewis. *La sociedad primitiva*, p. 30.



como su propiedad territorial. El gobierno estaba formado por un consejo encabezado por dos miembros: el administrador y el ejecutor. Toda determinación era tomada en asamblea general del Estado, que formaba un consejo para elegir al jefe supremo *Tlacatecutli* o gobernante ejecutor auxiliado por el *Cihuacoatl*, que tenía funciones administrativas.

A los pueblos sojuzgados se les dejaba gobernarse por sí mismos pero se les fijaba un tributo de lo que se producía en la región; los recaudadores recogían dicho impuesto y lo llevaban a Tenochtitlan.

Los regímenes de los antiguos mexicanos se traducían a un cúmulo de reglas de carácter consuetudinario que establecían la manera de designar al Jefe Supremo, lo cual generalmente se llevaba a cabo por elección directa, siendo los electores los mismos jefes secundarios o los ancianos, así como una especie de conciencia político-jurídica que, entendiéndolo sobre todo el valor religioso, consideraba al soberano investido de un poder ilimitado.

Si bien es cierto que en algunos pueblos existían consejos de ancianos y sacerdotes que orientaban al Jefe Supremo en las cuestiones trascendentales para la vida pública, también es verdad que éste no estaba constreñido u obligado a acatar las opiniones de los consejeros.

Tales circunstancias nos inducen a creer que en los regímenes políticos y sociales primitivos de América septentrional, el gobernado no era poseedor de derecho alguno frente al gobernante, resultando difícil encontrar algún antecedente de las garantías individuales en esa época.

Las fórmulas sorprendentes que el saber indígena había adoptado para una gran parte de sus instituciones serían trocadas por las formas españolas; ya no más educación para todos, ni el que todos nacieran libres; la sumisión y la encomienda serían los modelos imperantes.

## **B) Etapa colonial**

Conquista y Colonia se tradujeron en sumisión de la mayoría de la población de la Nueva España, mucho y muy amplio fue el poder que durante la Colonia adquirió la Iglesia Católica.

Algunos pensadores perversos pretenden encontrar aquí la explicación de los males que azotan a nuestro pueblo ancestralmente, atribuyéndole al mexicano una vocación estoica y una propensión a vivir reprimido.

El virrey y los demás altos funcionarios del gobierno de la Nueva España, pertenecían generalmente a la nobleza española y eran nombrados a través del Consejo de Indias y por el Rey de España; esto habría de crear el malestar de la población novohispana, al verse dirigida y administrada por quienes no conocían sus problemas, hecho que propició a su vez diferenciaciones sociales.

La desigualdad social en la época colonial es la más monstruosa que ha tenido el país a lo largo de toda su historia. "La décima parte de la población tenía el poder de mando absoluto y riquezas que lógicamente eran de los conquistadores, mientras que los indios eran tratados con abusos o dureza, marcando una distancia infinita entre conquistadores y conquistados." <sup>32</sup>

La conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población, cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles; también lo eran las donaciones hechas por la Santa Sede a los soberanos católicos, pues los papas fundaban su poder en todo el mundo.

---

<sup>32</sup> SAYEG HELÚ, Jorge. *Introducción a la historia constitucional de México*, p. 114.

En el aspecto político de la vida de México, durante los tres siglos de colonización, la Nueva España estuvo regida principalmente por el Consejo de Indias, el cual debía aplicar las Leyes de Indias.

El territorio de la Nueva España fue dividido en un principio en reinos y provincias, éstas a su vez en alcaldías mayores y corregimientos, alcaldías menores y municipios; cuando estos municipios eran de indios se les llamaba repúblicas.

En 1786, con el cambio de la casa reinante, hubo reformas en la Nueva España, ya que se dividió en Intendencias, las cuales se subdividían en Partidos, que a su vez se fraccionaban en municipios.

El régimen jurídico-político de la Nueva España experimentó un cambio radical con la expedición de la Constitución de Cádiz en 1812, con formas bajo la influencia de las corrientes ideológicas que se dieron en la época con la Declaración Francesa de 1789 sobre los derechos de los hombres y los ciudadanos. Fue así como en la primera Carta Constitucional Española, se consagraron principios de constitucionalismo moderno como la soberanía popular, la separación de poderes, así como la limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales.

A partir de la Constitución de 1812, España deja de ser un Estado Absolutista, para convertirse en una Monarquía Constitucional; al Rey se le despoja del carácter de soberano considerándolo como depositario del Poder Estatal cuyo titular es el pueblo; también reduce una potestad gubernativa a las funciones administrativas; las funciones legislativa y judicial fueron confiadas a las Cortes y Tribunales respectivamente.

Esta transformación política repercutió evidentemente en la Colonia, pues la Nueva España era una unidad integrante del Estado Monárquico Constitucional, regida por los principios fundamentales antes mencionados.

Se suele afirmar que la Constitución Española de 1812 fue acogida con júbilo por los grupos políticos avanzados de aquella época, ya que fue el documento que originó una de las tendencias ideológicas que se desarrollaron al final de la colonia y que se contrapondría con la corriente absolutista representada por Iturbide en la estructuración jurídico constitucional del México Independiente.

Para proponer modificaciones a la Constitución de Cádiz, se requería que pasaran ocho años de haber entrado en vigor en su totalidad. Para ello era indispensable que la diputación encargada de decretar la reforma, contara con poderes especiales para cumplir dicha tarea.

La forma de gobierno prevista en la carta gaditana se dice que pretendía la felicidad del pueblo, en razón de que el fin de toda sociedad política es el bienestar de los individuos que la componen. El gobierno español era una monarquía moderada hereditaria, en la que era potestad de las Cortes del Rey hacer leyes; hacerlas ejecutar correspondía al rey, y aplicarlas en las causas civiles y criminales era encomienda de los Tribunales establecidos por la Ley.

Las Cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación, nombrados por los ciudadanos españoles. La persona del rey era sagrada e inviolable, y no estaba sujeta a responsabilidad, recibía el tratamiento de majestad católica, y le correspondían principalmente las facultades siguientes:

- 1) Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones para el ejercicio de las leyes y cuidar de la justicia.
- 2) Declarar la guerra y la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.
- 3) Nombrar a los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo del Estado.
- 4) Proveer todos los empleos civiles y militares; presentar todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos del Real Patronato, a propuesta del Consejo de Estado.

5) Nombrar Cónsules y dirigir las relaciones diplomáticas, entre otras.

## **1. Provincias y Diputados Provinciales**

El Gobierno de las provincias descansaba en un Jefe Superior nombrado por el Rey; contaban además con una diputación provincial presidida por el citado Jefe. La provincia se componía por un Presidente, un intendente y siete miembros electos, debiendo renovarse por mitad cada dos años.

Para ser miembro electo de la diputación provincial se debía ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, vecino de la provincia o natural del lugar, así como no tener empleo que requiriera nombramiento del Rey.

Las facultades que tenían los miembros de la diputación provincial eran:

- a) Intervenir y aprobar contribuciones.
- b) Vigilar la buena inversión de los fondos públicos.
- c) Establecer ayuntamientos.
- d) Promover la educación.
- e) Dar cuentas al gobierno de abusos en la Administración de las Rentas.
- f) Dar parte a las Cortes de las Infracciones de la Constitución.

## **2. Ayuntamientos**

"Para el gobierno interior de los pueblos 'que por sí o por su comarca lleguen a mil almas', había ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiere..."<sup>33</sup>, éstos fueron nombrados por elección a partir de la Constitución de Cádiz.

---

<sup>33</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1812-1940)*, p. 67.

La elección de los integrantes del ayuntamiento se hacía indirectamente y a una vuelta. En el mes de diciembre de cada año, los ciudadanos de cada pueblo elegían "a pluralidad de votos" (mayoría relativa) a diversos electores que radicaban en el mismo pueblo, en ejercicio de sus derechos ciudadanos.

### **3. Ley Electoral de Ayuntamientos**

Este ordenamiento imperial recogió las instituciones y procedimientos conocidos y practicados en materia electoral.

a) Derecho al voto activo y pasivo.- El nombramiento de los ayuntamientos se hará por elección popular y directa, y se renovará por mitad cada año. Para votar y ser votado se necesita que se paguen las contribuciones directas y que sepan leer y escribir.

b) Impedimentos y causas de nulidad.- No pueden pertenecer a los ayuntamientos los militares en servicio, los maestros de educación primaria en ejercicio, los boticarios con establecimiento abierto. Son nulas las elecciones para concejales que recaigan en ebrios consuetudinarios, en individuos que hayan hecho quiebra declarada fraudulenta, o tengan causa criminal pendiente.

c) Cuarteles municipales y secciones electorales.- El día primero de diciembre de cada año procederán los ayuntamientos a dividir la comprensión de su respectiva municipalidad en tantos cuarteles cuantos concejales deban componer el ayuntamiento del lugar, a fin de que establezca una mesa Electoral.

d) Impresión de la papelería electoral.- Se mandarán a imprimir anticipadamente las boletas y estados, donde se designará en el cuartel respectivo para la elección, así como el nombre del concejal o vecino nombrado por el ayuntamiento para autorizar la formación de la Junta.

e) Recurso de Reclamación.- Los individuos que no estén comprendidos en la lista y se crean con derecho a votar, pueden dirigir su reclamación al empadronador, y si éste no los atiende, ocurrir a la Junta Electoral.

f) Instalación de la Mesa de Recepción de Votos.- A las nueve de la mañana del Segundo Domingo de diciembre, reunidos al menos siete de los miembros, bajo la presidencia de un Concejal o Comisionado nombrado para instalar la mesa, se procederá a nombrar por aclamación o por la mayoría de votos.

g) Cómputo de los votos y publicidad de resultados.- Terminada la votación se confrontan las boletas y se hará el cómputo de los votos declarando la mesa electo al que haya tenido mayor número de ellos. Al tercer domingo de diciembre se reunirá el ayuntamiento para dar los resultados de la elección debida.

h) Elecciones extraordinarias.- Si el ayuntamiento declarase viciosa o irregular la elección en algún cuartel, se repetirá en el mismo cuartel el domingo siguiente por medio de avisos se hará saber a los vecinos para repetirla.

i) Instalación del ayuntamiento.- Reunidos los concejales nombrados, previa citación de la autoridad política, el primero de enero se procederá antes de la instalación a determinar los casos de nulidad que se pudieran dar.

j) Transitorio.- En los municipios que la presente ley no llegue a tiempo para que las elecciones puedan tener lugar en el mes de diciembre, se efectuarán éstas desde luego que la ley sea promulgada en ellos.

#### **4. División de poderes en la Constitución de Cádiz**

Respecto de la concepción del Poder Legislativo consagrada en esta carta constitucional podemos señalar que existía una elección indirecta; se preveía un periodo anual de sesiones que duraba tres meses consecutivos a partir del primero

de marzo. Dicho periodo podía prolongarse hasta un mes más, ya fuera a petición expresa del rey, o por resolución de las dos terceras partes de los diputados. Estos representantes eran renovados cada dos años en su totalidad y podían ser reelegidos, mas no de manera inmediata.

El 15 de febrero del año correspondiente a la renovación de los diputados “a puerta abierta” (sesión pública) se celebraba la primera junta que era presidida por el Presidente de la Diputación Permanente, en compañía de Secretarios y Escrutadores nombrados por la diputación entrante. Los diputados llegados a la capital del reino se presentaban ante la diputación permanente de Cortes para llevar a efecto su registro.

Los diputados presentaban sus poderes y eran nombradas a “pluralidad de votos” dos comisiones para examinar los poderes de todos los diputados. Cinco días después, es decir el 20 de febrero de ese mismo año, las comisiones rendían su informe sobre la legitimidad de los poderes. Una vez que una comisión integrada por 22 individuos y dos de los secretarios daba parte al rey de la Constitución de las Cortes, el día primero de marzo el rey asistía a la apertura de las mismas.

Las Cortes estaban facultadas para proponer, decretar, interpretar y derogar leyes; recibir el juramento al rey, al príncipe de Asturias y a la Regencia; elegir Regencia o Regente y señalarle sus limitaciones.

Todos los diputados contaban con derecho de iniciativa, debiendo hacerlo por escrito y fundamentada; las Cortes decidían si era necesario que pasara al estudio de una Comisión un asunto, dependiendo de la gravedad. Una vez discutida una iniciativa a satisfacción del pleno, en lo general y en lo particular y decidido ésta, se resolvía si había lugar o no a la votación.

Si se consideraba procedente que había lugar a la votación, se llevaba a cabo inmediatamente “admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o



variándole y modificándole, según las observaciones que se hayan hecho en la discusión."<sup>34</sup>

Durante los periodos ordinarios de receso de las Cortes, operaba una Diputación Permanente, dotada de las siguientes atribuciones:

- a) Velar por la observancia de la Constitución.
- b) Convocar a Cortes Extraordinarias.
- c) Desempeñar las funciones inherentes a la integración de las Cortes.
- d) Dar aviso a los diputados suplentes para que acudieran en lugar de los propietarios.

Las Cortes Extraordinarias podían ser convocadas por la diputación permanente en los siguientes casos:

- a) Cuando quedara vacante la Corona.
- b) Cuando el rey quedara imposibilitado.
- c) Cuando en circunstancias críticas el rey considerara conveniente que se congregaran.

En cuanto al Poder Ejecutivo encontramos una regulación que modera la labor monárquica y la atempera. Ya hemos dejado en claro que la potestad de hacer ejecutar las leyes residía exclusivamente en la figura del soberano, el cual a su vez contaba con el apoyo de secretarios del despacho, cuyos cargos eran los siguientes: Secretario del despacho de Estado, de Gobernación del Reino para la Península; de Gobernación del Reino de Ultramar; de Gracia y Justicia; de Hacienda; de Guerra y de Marina.

El Rey contaba con el apoyo de un grupo de ciudadanos conocido como Consejo de Estado, el cual contaba con cuarenta miembros y constituía el único

---

<sup>34</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 72.

consejo del rey, sus dictámenes eran tomados en cuenta para los asuntos graves gubernativos, en especial para otorgar o negar la sanción a leyes, declarar la guerra o celebrar tratados.

Por cuanto hace al Poder Judicial, la aplicación de las leyes en las causas civiles y criminales correspondía de manera exclusiva a los Tribunales, por tanto estaba vedado a las Cortes y al Rey ejercer funciones judiciales, conocer de causas pendientes o mandar abrir juicios fenecidos.

Correspondía al Supremo Tribunal de Justicia dirimir las controversias entre las audiencias entre sí y con los Tribunales Especiales; juzgar a los secretarios de Estado, conocer las causas de suspensión de los consejeros del Estado y de los Magistrados de las audiencias; conocer todas las causas criminales promovidas contra los miembros del Supremo Tribunal.

La elección de los diputados de las Cortes era indirecta en segundo grado, para lo cual se celebraban juntas electorales de parroquia y de provincia, en las que participaban hasta doscientos ciudadanos avecindados; al efecto, la junta parroquial elegía por "pluralidad de votos" (mayoría simple). Por su parte, en las provincias se celebraban estas juntas el primer domingo del mes de diciembre.

Las Juntas Electorales se componían de los electores parroquiales reunidos en la cabecera de cada partido, a fin de nombrar al elector o electores que habrían de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de las Cortes.

## **C) México Independiente**

### **1. Siglo XIX**

Iniciado el movimiento armado que habría de desembocar en una revolución independentista, una de las primeras inquietudes entre las voces más versadas era

la propuesta de promulgar una Constitución mexicana y la creación de un Congreso Nacional que generara leyes diferentes a las de la España peninsular, entre ellos se cree que se encontraba Fray Melchor de Talamantes, personaje que participó en 1808 junto a Primo de Verdad y Juan Francisco Azcárate, en el intento de rebelión del cabildo de la ciudad de México.

Tales ideas fueron retomadas y mantenidas por el Cura de Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla, quien propuso "un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino..." idea que posteriormente impulsa López Rayón.

Después de algunos proyectos constitucionales del propio López Rayón y de Carlos María de Bustamante, la inquietud de generar una carta magna que diera identidad al movimiento insurgente se cristalizó en la labor del Cura de Carácuaro, José María Morelos y Pavón.

Respecto de la imposibilidad de organizar un Congreso Constituyente democrático, el doctor Castellanos Hernández precisa:

Las condiciones de la lucha armada en que se llevó a cabo la campaña de Morelos y que habría de dar origen al Congreso de Chilpancingo, al *Acta de Independencia*, a los *Sentimientos de la Nación* y a la *Constitución de Apatzingán* hacían imposible la convocatoria a un Congreso Constituyente electo porque no había circunscripciones electorales, ni autoridades electorales que sancionaran la elección de los representantes populares al Poder Constituyente, puesto que se trataba de una lucha revolucionaria, cuyo objeto precisamente era construir un nuevo Estado Nación.<sup>35</sup>

El Siervo de la Nación, a través de su obra personal cumbre, los "Sentimientos de la Nación", reúne en veintitrés puntos los elementos del nuevo Estado-Nación,

---

<sup>35</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 98.

tomando como punto de partida conceptos fundamentales tales como libertad e independencia; soberanía, surgida inmediatamente del pueblo; división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, elección de las autoridades; de igual forma, otra de las ingentes intenciones de Morelos era moderar la indigencia y la opulencia, la abolición de la esclavitud y de las castas; igualdad de la ley; respeto a la propiedad e inviolabilidad del domicilio y proscripción de la tortura.

#### **a) La Constitución de Apatzingán de 1814**

El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* del año de 1814 cuenta con 22 capítulos y 242 artículos distribuidos en dos partes: principios o elementos constitucionales y forma de gobierno. En dicho Decreto se reconoce como la única religión que se podía profesar a la católica; asimismo, se reconoce a la soberanía como la facultad de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, así como la potestad de dictar y aplicar leyes.

En cuanto a la forma de gobierno reconocida en este importante documento constitucional, el Congreso consideró necesario crear los siguientes órganos, que deberían garantizar el ejercicio de la soberanía del pueblo:

- Supremo Congreso Mexicano (equivalente al Poder Legislativo)
- Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo)
- Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial)

Se creyó pertinente que hubiera un diputado por cada provincia, el cual debería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, con edad mínima de treinta años y contar con buena reputación, patriota con servicios positivos.

Se recogió el impedimento para ser diputados que tendrían los miembros del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal de Justicia, incluso los empleados

públicos con jurisdicción en una provincia, sino hasta después de pasados dos años de que concluyeran sus funciones.

Una diputación tenía duración de dos años y estaba prohibida la reelección inmediata, tampoco se permitía excusa para ocupar el cargo. Las opiniones vertidas por los diputados eran inviolables; sin embargo, podían ser sometidos a juicio de residencia por responsabilidades emanadas del ejercicio público o incluso podían ser acusados por delitos como la herejía, la apostasia y delitos contra el Estado, particularmente los de infidencia, concusión, y dilapidación de caudales públicos.

Respecto de la forma en que eran elegidos los miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del Tribunal de Residencia, tenemos algunas afinidades con los principios que operaban en el caso de los diputados.

En cuanto al Supremo Gobierno, éste se encontraba compuesto por tres miembros que deberían reunir los mismos requisitos que los diputados; contaban con igual autoridad entre sí y la presidencia era rotativa, cada cuatro meses se la turnaban, con base en un sorteo que se efectuaba desde su primera sesión, debiendo salir cada año uno de ellos en virtud del sorteo realizado al efecto por el Congreso.

Los integrantes del Supremo Gobierno eran elegidos por el Supremo Congreso de la siguiente manera:

Los miembros del Supremo Gobierno serían electos por el Supremo Congreso "en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos (mediante) un número triple de los individuos que han de componer el Supremo Gobierno". Una vez realizada la primera elección, en sesión pública, se daba a conocer el nombre de las personas elegidas; enseguida, mediante la votación por cédulas y mayoría absoluta de votos se procedía a la elección de los tres miembros, en votaciones sucesivas en casos necesarios y decidiendo la suerte en caso

de empate. Para cubrir IAs vacantes de los miembros que deberían salir cada año o por fallecimiento, se llevaba a cabo el mismo procedimiento cuatro meses antes de que se verificara la salida correspondiente.<sup>36</sup>

Entre las facultades exclusivas del Supremo Gobierno que consideraba este documento constitucional se encuentran:

- a) Publicar la guerra y ajustar la paz.
- b) Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, dando cuenta oportunamente al Congreso.
- c) Organizar ejércitos y milicias nacionales.
- e) Cuidar de que los pueblos estuviesen proveídos suficientemente de eclesiásticos dignos, para administrar los sacramentos.
- f) Cuidar el cumplimiento de los reglamentos de policía.
- g) Proteger los derechos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al Supremo Tribunal de Justicia, dicho órgano se componía con cinco miembros, cuyo número podía incrementarse en función de las exigencias. Todos sus integrantes gozaban de idéntica autoridad y se turnaban la presidencia cada tres meses, lo cual se decidía aleatoriamente; también eran electos por el Congreso mediante el procedimiento que ya hemos descrito para la elección de los miembros del Supremo Gobierno y debían cumplir las calidades exigidas para ser diputados.

De igual manera se encontraba prevista la existencia de un Tribunal de Residencia, competente para conocer las causas de residencia (responsabilidad legal) iniciadas en contra de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia; o la comisión de los delitos de herejía, apostasía y los de Estado. Lo integraban siete jueces electos al azar por el Congreso, entre los propuestos por cada junta provincial.

---

<sup>36</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 101.

La integración del Supremo Congreso previsto en la Constitución de Apatzingán estaba supeditada a la pacificación y la conclusión de los enfrentamientos militares, para poder constituir el nuevo Estado y que el Supremo Gobierno convocara a elecciones para conformar la representación, lo anterior a través de juntas electorales de parroquia, partido y provincia.

Las juntas electorales de parroquia se componían por todos los ciudadanos con derecho a sufragio (hombres mayores de 18 años o emancipados por matrimonio), residentes en el territorio de la feligresía; además debían acreditar su adhesión a la independencia, contar con un empleo o un modo honesto de vivir, no haber cometido infamia alguna y no haber sido procesados penalmente por el gobierno independiente.

Estas juntas parroquiales se celebrarían en la cabecera de cada curato o en su caso, en el pueblo que ofreciera más comodidades a los ciudadanos; concluida la celebración de una misa solemne, los ciudadanos volvían al lugar que se había seleccionado para la sesión y se nombraba de entre los presentes a dos escrutadores y a un secretario. Cada ciudadano se aproximaba a la mesa directiva con el fin de proponer en voz alta a tres individuos que juzgara convenientes para desempeñarse como electores (ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 25 años).

El secretario escribía los nombres propuestos y se los manifestaba al votante, al presidente, y a los escrutadores, así sucesivamente hasta que era nombrado elector de parroquia quien hubiese obtenido el mayor número de votos o a quien resultara elegido al azar en caso de empate, tal designación era notificada al juez de partido.

Las juntas electorales de partido estaban integradas por los electores parroquiales que se reunían en la cabecera de cada subdelegación, o en otro pueblo

que por justa razón hubiese designado el juez, quien convocaba y presidía las sesiones.

El procedimiento electoral era de la siguiente forma:

- 1° Se nombraba a dos escrutadores y a un secretario, quienes recibían y examinaban los testimonios del nombramiento de electores, terminando con tal verificación la primera sesión.
- 2° Continuada la sesión y habiendo despejado las dudas posibles respecto de la legitimidad de los electores, se agotaba un procedimiento con respecto a la posibilidad de que mediara soborno o cohecho para emitir el sufragio en algún sentido específico. Después se pasaba a la elección, que se celebraba a puerta abierta mediante cédulas, en las que cada elector consignaba a tres candidatos de su preferencia. Las cédulas eran recibidas por el secretario, quien las leía en voz alta y daba a conocer su contenido al juez en funciones de presidente. El nombramiento de elector de partido correspondía a quien hubiese obtenido mayoría de votos y, en caso de empate, el que hubiera decidido la suerte.

En cuanto a las juntas electorales de provincia, éstas se conformaban con los electores de partido y se integraban con el fin de nombrar diputados al Congreso; dichas juntas electorales se celebrarían en la capital de cada provincia o en el pueblo elegido por el intendente, quien convocaba y presidía.

Estas juntas elegían a los diputados al Congreso a través de dos sesiones, la primera de ellas era dedicada a nombrar dos escrutadores y un secretario; la segunda sesión se celebraba al día siguiente, una vez observando el procedimiento de calificación de los electores y los oficiales religiosos, se procedía después a la elección del diputado respectivo, siguiendo el mismo procedimiento que en el caso de los electores de partido.



De todo lo que hemos narrado con anterioridad se puede colegir la enorme importancia que este documento constitucional dio a las cuestiones electorales, basándose en la pretensión de instaurar un gobierno que emanara de un designio popular, que con la voz de las urnas seleccionara a quienes habrían de representarles y llevar las riendas de los órganos del poder público. Es fácil percibir que la Constitución de Apatzingán se perfilaba hacia la instauración de una república popular como forma de gobierno para el México naciente.

### **b) Los primeros años de la Independencia**

Desde la proclamación del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, se señala la absoluta independencia del reino y que en los territorios conocidos hasta entonces como la Nueva España, se tendría un gobierno monárquico que se encontraría asegurado por una Junta Interina llamada Junta Gubernativa, la cual se abocaría a la tarea de convocar a las Cortes encargadas de materializar dicho Plan a través de una Constitución del Imperio Mexicano.

También correspondería a dicha Junta determinar las reglas y el tiempo de las Cortes Constituyentes; en los Tratados de Córdoba, que fueron firmados por Juan de O'Donojú y Agustín de Iturbide el 24 del mes de agosto de 1821, se reconoció al Imperio Mexicano como una Nación Soberana e Independiente, gobernada por una monarquía constitucional que estaba encabezada por Fernando VII.

Ambos instrumentos, el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, contienen las primeras reglas para asuntos electorales que efectivamente entraron en vigor en el nuevo Estado que hoy conocemos como México.

A continuación, ilustraremos de manera esquemática y en orden cronológico las diversas fases políticas que se fueron dando hasta llegar a la disolución del Congreso por Agustín I.

<p>Primera Sesión Preparatoria de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano</p>	<p>Fue convocada en la Villa de Tacubaya, el 22 de septiembre de 1821, por Agustín de Iturbide, en ella se ratificó que la Junta tendría representación nacional hasta la reunión de las Cortes, asumiendo las facultades de la Monarquía Española.</p>
<p>Sesión del 28 de septiembre de 1821</p>	<p>La Junta expidió el Acta de Independencia del Imperio, procediendo enseguida a la elección de los miembros de la Regencia.</p>
<p>Sesión del 10 de noviembre de 1821</p>	<p>Fueron presentados tres proyectos sobre la elección y la organización del Constituyente, por parte de una Comisión de miembros de la Junta, por la Regencia y por Iturbide.</p>
<p>24 de febrero de 1822</p>	<p>Se llevó a cabo la instalación del Primer Congreso Constituyente, que a su vez asumió las funciones de un poder legislativo ordinario, además de que no se fraccionó en dos cámaras como originalmente se había dispuesto.</p>
<p>18 de mayo de 1822</p>	<p>Se justifica la accesión de Iturbide a la Corona Imperial.</p>

31 de octubre de 1822	Expide un acuerdo imperial para la disolución del Congreso.
-----------------------	---

El proyecto para la conformación del Congreso Constituyente presentado por la Regencia postulaba el Bicamatismo, estando reservada la Cámara Alta para la representación de grupos reales de poder como el clero, el ejército, así como las Provincias y Ciudades; la Cámara Baja se integraría con la representación de los ciudadanos elegidos directamente, a razón de uno por cada 50 mil habitantes.

Un ordenamiento legal interesante lo encontramos en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, instrumento a través del cual se abrogaba la Constitución Española y se establecía un Gobierno Monárquico Constitucional, representativo y hereditario; en cuanto a las diputaciones, se mantenía el sistema provincial.

A través de Juntas Generales se llevaba a cabo la elección de Diputados, siguiendo el esquema de las Juntas Primarias, Secundarias y de Provincia.

### **c) Bases para las elecciones de diputados al Congreso Constituyente del 17 de junio de 1823**

Encontramos en la ley en cita diversos temas que fueron abordados por considerarse de un interés incuestionable por parte del gobierno, en ella se incluyen disposiciones relativas a las bases para las elecciones, las Juntas en general, las juntas secundarias o de partido, las Juntas de Provincia, y las instituciones creadas con el fin de facilitar las elecciones.

A continuación, haremos una breve descripción de las disposiciones consagradas en el citado ordenamiento legal.

- i Naturaleza del Congreso: el soberano Congreso Constituyente Mexicano se consideraba como la reunión de los diputados que representarían a la Nación, elegidos por los ciudadanos de nuestro país.
- ii Base para la Representación Nacional: la población, compuesta de naturales y de vecinos del territorio mexicano, para poder determinar esta base, se utilizaría el censo con el que las provincias organizaron las elecciones de Diputados para los años 1820 y 1821.
- iii Juntas en general: para la elección de diputados debían celebrarse Juntas Primarias, Secundarias y de Provincia.
- iv Juntas Primarias o Municipales: estarían compuestas de todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, avecindados y residentes en el territorio del ayuntamiento respectivo; tendrían derecho a votar en las Juntas Populares, los hombres libres nacidos en el territorio mexicano, los avecindados en él, que adquirieran este y otros derechos a consecuencia de las estipulaciones de Iguala y Córdoba, confirmadas por el Congreso y los que hubieran obtenido Carta de Ciudadano. No tenían derecho a votar los que hubieran sido sentenciados a penas aflictivas o infamantes, si no hubieran obtenido rehabilitación. Se suspende este derecho por incapacidad física o moral, manifiesta o declarada por autoridad competente; en los casos dudosos, por quiebra fraudulenta, no tener domicilio, empleo o modo honesto de vivir, o por hallarse procesado criminalmente.
- v Circunscripción electoral: las Juntas Primarias se celebrarían en toda población que contara con 500 personas; a fin de graduar el censo de la municipalidad o de las fracciones de ella, según los diversos pueblos que las compusieran, se auxiliarían los ayuntamientos con los padrones.

vi Fecha de reunión, instalación y sanciones: las Juntas Primarias se reunirían el domingo 3 de agosto, estarían presididas por el Jefe Político o el que hiciera sus veces. Reunidos los ciudadanos a la hora señalada y en el sitio más público, nombrarían a un Secretario y dos Escrutadores de entre los ciudadanos presentes. Instalada así la Junta, preguntaría el Presidente si alguno tiene que exponer queja sobre el cohecho y el soborno. Si se suscitasen dudas sobre si alguno de los presentes no reúne las calidades requeridas para votar, la Junta decidiría en el acto y su decisión se ejecutaría sin recurso por esta vez.

vii Procedimiento de elección de los electores primarios:

...se procederá al nombramiento de electores primarios, eligiendo uno por cada 100 vecinos o por cada 500 habitantes de todo sexo y edad. Si el censo diera una mitad más que esta base se nombrará otro elector, la municipalidad o distrito del ayuntamiento cuyo censo no llegue a 500 personas, nombrará sin embargo un elector. Cada ciudadano se acercara a la mesa, designará número de personas cual corresponda de electores a aquélla Junta. El secretario las escribirá en su presencia, y nadie se podrá votar a sí mismo, bajo la pena de perder su derecho por aquella vez. Concluida la elección, el presidente, escrutadores y secretario reconocerán las listas, y el primero publicará en voz alta los nombres de los elegidos por haber reunido más votos. En caso de igualdad decidirá la suerte. El secretario extenderá el acta que con él firmarán el presidente y escrutadores. Se entregará copia firmada por los mismos a cada uno para hacer constar su nombramiento.<sup>37</sup>

viii Derecho Pasivo del Voto: para ser elector primario se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años o de 21 siendo casado; ser vecino y residente en la municipalidad, y no ejercer en ella jurisdicción contencioso civil. No se comprende en esta restricción a las autoridades elegidas popularmente como el caso de los alcaldes.

---

<sup>37</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 122.

#### ix Juntas Secundarias o de Partido:

- o Integración.- Se formarán de los electores primarios congregados en las cabeceras de los partidos, a fin de nombrar electores que en las capitales de provincia han de elegir a los diputados. Se celebrarán a los quince días de concluidas las primarias, por cada veinte electores primarios o mitad mayor, se elegirá un secundario; si la población del partido no hubiere dado veinte electores primarios, se nombrará sin embargo, un secundario.
- o Presidencia, acreditación y registro.- Las juntas secundarias serán presididas por el jefe político o alcalde primero de la cabecera del partido, a quien presentarán los electores primarios con el documento que acredite su elección, para que sean anotados sus nombres en el libro donde habrán de constar las actas que levante la junta. Tres días antes se congregarán los electores con el Presidente en el lugar que se señale y nombrarán secretarios y escrutadores de entre ellos.
- o Calificación de elección de electores primarios.- Se presentarán las certificaciones de su nombramiento enseguida para que sean examinadas por el Secretario y Escrutadores, quienes al día siguiente informarán la resoluciones de las juntas sobre las calidades requeridas, se resolverán en el acto y ejecutarán sin recurso alguno.
- o Elección de electores secundarios.- El día y hora señalados para la elección se reunirá y ocupando el secretario los artículos aplicables al procedimiento se dará la votación, y una vez concluida el Presidente publicará cada elección, a falta de pluralidad los dos con mayor número de votos entrará a un segundo escrutinio y en caso de empate decidirá la suerte. En las juntas que haya de nombrarse un solo elector, no se procederá a la elección sin tres primarios a lo menos.
- o Derecho al voto pasivo.- Para ser elector secundario o de partido se requiere:
  - Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
  - Mayor de 25 años de vecindad o residencia en el partido.

- Que no ejerza jurisdicción contencioso civil, eclesiástica, o militar, ni cura de almas en la extensión de otro partido, pudiendo recaer la elección en ciudadanos de la junta, o de fuera del estado seglar o eclesiástico secular.
- Acta y credencial del elector secundario.- El secretario extenderá el acta que con él firmarán el Presidente y escrutadores y se entregarán copia firmada a los electos como credencial de su nombramiento.

#### x. Juntas de Provincia

- Se compondrían de los electores secundarios de la provincia respectiva, congregados en la capital con el objeto de elegir diputados. A los veintidós días de verificadas las elecciones secundarias, se celebrarían con la presidencia del Jefe Político o quien hiciera sus veces, ante él se presentarían los electores con su credencial para que con sus nombres se apunten en el libro y se extendieran las actas de las juntas.
- Tres días antes de la elección, los electores secundarios se congregarían con el Presidente en un lugar preestablecido y a puerta abierta; se daría inicio nombrando a un secretario y a dos escrutadores. Acto seguido, se leería un decreto, calificando la elección en los mismos términos que en las elecciones secundarias; la resolución se ejecutaría sin la posibilidad de recurso alguno.
- Al término de la votación, los escrutadores junto con el Presidente y Secretario harían el escrutinio de los votos, quedando electo el que hubiere obtenido pluralidad absoluta de votos; si ninguno se hallare en este caso, se celebraría una segunda ronda con los dos que hubieren reunido el mayor número de votos, en caso de empate se decidiría a la suerte. Se requerían por lo menos cinco de los electores secundarios para elegir un diputado, las provincias cuya población no diere este número nombrarían cinco electores formando al efecto otras tantas secciones de población proporcionalmente iguales. Después de la

elección de diputados propietarios se procedería a la de suplentes por el mismo método.

- Para ser diputados se requería:
  - Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.
  - Mayor de 25 años.
  - Nacido en la provincia o vecinado de ella con residencia de siete años.
  - Preferentemente vecino del lugar.
- El secretario debía extender el acta de las elecciones respectiva, la cual sería signada por el Presidente y los electores, entregándose en seguida a los diputados electos, poderes para presentarse al Congreso. Llevada a cabo en todas sus fases la elección, el Congreso debía instalarse el 31 de octubre de 1823, aunque se instaló hasta el cinco de noviembre del mismo año, concluyendo sus funciones un año después.

Ante la amenaza separatista de algunas provincias y la acalorada discrepancia en relación con las facultades constitucionales o convocantes del primer Congreso, se apresuraron los trabajos y por ello se generaron dos documentos constitucionales expedidos por el mismo Congreso Constituyente, uno es el *Acta Constitutiva de la Federación* del 31 de enero de 1824 y el otro, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 4 de octubre del mismo año.

#### **d) La Constitución de 1824**

Se trata de la primera Constitución Federal de México. Fue elaborada por el llamado Segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado Guadalupe Victoria primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; en el contexto histórico de aquella época, esta Constitución viene a complementar y a desarrollar los contenidos fundamentales del *Acta Constitutiva o Pacto de Unión* del 31 de enero de 1824.



En dicha *Acta Constitutiva*, el sistema electoral fue tomado como un elemento importante para poder materializar la representación nacional de los órganos de gobierno; constó de 36 artículos que regulaban los siguientes aspectos: Forma de gobierno, división de poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Gobierno y Religión, Gobierno Particular de los Estados y Poderes de los Estados.

El hecho de enfrentarse a una independencia implicó para los primeros mexicanos la necesidad de precisar el régimen constitucional y político que más conviniera al naciente país, ello originó una oscilación por más de cuarenta años entre dos formas de estado: centralismo y federalismo.

En apariencia, ambas posibilidades daban alternativas viables, formando regímenes constitucionales que estructuraban artificialmente a la nación, en perjuicio del progreso en todos los órdenes.

La tendencia inicial fue la de imitar a nuestros vecinos de allende el Río Bravo, derivado de la creencia de que la creciente prosperidad de los Estados Unidos de América se basaba en la forma federal adoptada por ellos; ello derivó en la tendencia federal de la Constitución de 1824, durando sólo doce años vigente, ya que en el año de 1836 se dictó una nueva Constitución de carácter centralista; más tarde, con dificultades y trastornos se establece definitivamente el federalismo, años después en la Constitución de 1857, emanada del famoso Plan de Ayutla y sucesora del Acta de Reforma de 1847 que abrogó la Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos consta de 171 artículos distribuidos en siete Títulos, a saber: Territorio y Gobierno, División de Poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Estados de la Federación y Acta Constitutiva.

Respecto del Poder Legislativo encontramos que se siguió un esquema bicameral. La Cámara de Diputados se componía de diputados electos cada dos años con base en una densidad poblacional de 80 mil personas. En cada entidad se elegía a un diputado suplente por cada tres propietarios o por cada fracción que llegase a dos. Los Estados con menos de tres propietarios podían elegir suplente.

Los requisitos que la Constitución Federal de 1824 exigía para ser diputado eran:

- Tener 25 años cumplidos en el momento de la elección.
- Contar con 2 años de vecindad en el Estado donde se le elegía o haber nacido en él.
- Los nacidos en cualquier otra parte de América que en 1810 dependiera de España, siempre que no se hubiesen unido a otra nación, no podían ser diputados hasta no haber “cesado absolutamente en sus destinos 6 meses antes de la elección”.

El nombramiento de los Diputados debería llevarse a cabo el primer domingo del mes de octubre próximo anterior a la renovación de la cámara, a través de elección indirecta. Las juntas electorales, una vez concluida la elección de diputados, estaban obligadas a remitir el testimonio de las actas de elección en un pliego certificado, por conducto de su Presidente; de igual manera, debían participar a los elegidos su designación mediante oficio que haría las veces de credencial acreditando su categoría de diputados.

En cuanto a la Cámara Alta, ésta se componía de dos senadores por cada Estado, los cuales eran elegidos por mayoría absoluta de votos por sus respectivas Legislaturas, la Cámara era renovada por mitad cada dos años; los candidatos debían reunir los mismos requisitos que para ser electos diputados eran exigidos, excepto la edad, ya que en este caso se exigían más años, el candidato debía contar con un mínimo de 30 años; la propia Constitución recogía la posibilidad de que una misma persona fuese electa senador y diputado, resolviendo que debía preferirse la

elección primera en tiempo. La elección de los senadores debía hacerse en todos los Estados el primero de septiembre del año en que correspondiera la renovación por mitad.

Concluida la elección de los senadores, era obligación de las legislaturas remitir un pliego certificado por conducto de sus presidentes al de Consejo de Gobierno, testimonio en forma de las actas de las elecciones.

Durante el receso del Congreso General había un consejo de gobierno (el equivalente a lo que actualmente conocemos como la Comisión Permanente), compuesto por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada Estado, y presidido por el Vicepresidente de la República al cual el Consejo le nombraba un suplente para ocupar su lugar en caso de ausencia.

Respecto del Poder Ejecutivo tenemos que quedó depositado en un solo individuo al que se le denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; también se consideraba la figura del vicepresidente, quien debía suplir al presidente, en caso de imposibilidad física o moral; si ambos se encontraran en la misma situación, y si ello ocurriera no estando reunido el Congreso, el Supremo Poder Ejecutivo quedaba depositado en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y en dos personas electas por mayoría absoluta de votos del Consejo de Gobierno. El primero de septiembre del año anterior a aquel en que el nuevo Presidente debería entrar en funciones, la Legislatura de cada Estado elegía por mayoría absoluta de votos. El seis de enero se debía abrir y leer en presencia de las Cámaras reunidas, los testimonios de la elección si se hubiesen recibido los de las tres cuartas partes de las Legislaturas de los Estados. Enseguida la Cámara procedía a calificar las elecciones y la remuneración de los votos. El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas la Cámara de Diputados elegía al Presidente y al Vicepresidente escogiendo en cada elección de los dos con mayor número de votos.

Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que hiciese la Cámara de Diputados de Presidente o de Vicepresidente deberían ser realizadas por Estados, teniendo la representación de cada uno un sólo voto; y para que hubiese decisión de la Cámara debería concurrir la mayoría absoluta de sus votos.

Si por cualquier motivo las elecciones de Presidente y Vicepresidente no estuviesen hechas y publicadas el día primero de abril, fecha de entrada en funciones en el año correspondiente, o los electos no estuviesen en posibilidad de entrar en ejercicio de su cargo. Este mismo procedimiento era aplicable en el caso de que el Presidente y el Vicepresidente estuviesen impedidos de ambos y no ocurriese reunido el Congreso, el Supremo Poder Ejecutivo quedaba depositado en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

La tutela electoral se extendió a las tres funciones del Poder Público, ya que los miembros de la Corte también eran elegidos por las Legislaturas de los Estados, en un mismo día y por mayoría absoluta de votos, las cuales remitían al Presidente del Consejo de Gobierno.

El Poder Judicial de la Federación residía en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La elección de los miembros de la Corte era realizada por las Legislaturas de los Estados, en el mismo día y por la mayoría absoluta de votos, las cuales remitían al Presidente del Consejo de Gobierno la lista de los doce miembros electos, precisando al que lo haya sido para fiscal.

Con un procedimiento análogo al de la elección presidencial, la Cámara de Diputados procedía a la calificación de las elecciones y al cómputo de votos, siendo nombrados quienes obtuviesen más de la mitad de votos computados del número total de las Legislaturas.

Con base en los principios vertidos en esta primera carta constitucional del México independiente, se generó también una normatividad secundaria en materia electoral, de donde resalta la importancia de destacar la forma en que se va perfilando la identidad propia de la materia electoral en el ámbito reglamentario, y el carácter descentralizado que tienen los procesos electorales, cuya organización recae en las autoridades municipales.

Al efecto, podemos citar los siguientes ordenamientos en materia electoral, de los que daremos una breve semblanza.

- i. Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito. Sus rentas y nombramientos de Diputados.

El gobierno del Distrito Federal sería uniforme con el de los territorios de la Federación; conforme a este decreto, el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de Diputados, un diputado por cada ochenta mil almas.

Se preveía el nombramiento de los diputados del Distrito Federal por medio de las juntas electorales llamadas: PRIMARIAS, SECUNDARIAS Y DE PROVINCIA.

Las Juntas Primarias se celebraban el tercer domingo de agosto; mientras que las Juntas Secundarias se llevaban a cabo el primero domingo de septiembre; por último, las Juntas de Provincia se celebraban el primer domingo de octubre.

- ii. Reglas para las elecciones de diputados y ayuntamiento del Distrito y Territorios de la República (12 de julio de 1830).

A través de elecciones primarias que se celebraban en el Distrito Federal quince días antes del señalado en la Constitución General para las elecciones de Diputados, se elegía electores. Al efecto, el ayuntamiento dividía a la población en secciones proporcionadas que no sean mayores de ochocientos habitantes, se empadronaría a los vecinos de cada sección que tuvieran derecho a votar.

Para el padrón y repartimiento de boletas, se comisionaba por el ayuntamiento a un ciudadano vecino de cada sección que tuviera derecho a votar y que supiera leer y escribir. En el Distrito Federal todos los vecinos de una sección formaban una junta electoral, la cual nombraba un elector, siguiendo el procedimiento que describimos:

- Las juntas comenzaban por elegir un presidente y cuatro secretarios, por mayoría absoluta.
- Hecha la elección del presidente y secretarios, el comisionado dejaba sobre la mesa el padrón de su sección y se procedía a la votación.
- Las dudas o reclamos que surgieran debían ser resueltos por los miembros de la Junta.
- Nadie podía votar más de una vez, sin hacerlo sin boleta legítima.
- Las juntas duraban el tiempo necesario para que votaran los ciudadanos de la sección respectiva, se hacía entonces la regulación de votos y quedaba electo el individuo que obtuviera mayor número de sufragios.
- El presidente y los secretarios de cada junta extendían y firmaban el acta de la elección, la cual remitían al gobernador del Distrito Federal y de los territorios al jefe político.
- Para tener voto activo en las elecciones primarias se necesitaba:
  - Ser ciudadano mexicano.
  - Ser vecino del lugar con radicación de un año.
  - Tener veintiún años cumplidos o dieciocho en caso de estar casado.

- Para ser elector se requería tener 25 años cumplidos.
  - Los presidentes de las juntas electorales cuidaban del orden de ellas, y para conservarlo y para arrestos prevenidos, podían pedir auxilio a las autoridades.
- iii. Circular relativa al Padrón para la Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a vagos, casas de prostitución, de juego o escándalo, y acerca de la educación de la juventud (8 de agosto de 1834).

Con la conformación del padrón a que alude la circular en comento se pretendía cumplir los siguientes propósitos: un empadronamiento para la elección inmediata de diputados al Congreso General y la respectiva expedición de boletas; asimismo, para detectar a las personas que no contaran con oficio u ocupación, que en caso de que fuesen mayores de 16 años se les remitiera al tribunal de vagos.

#### **e) Las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales**

El origen de los dos grupos políticos más reconocidos y que habrían de dominar la escena nacional durante los años siguientes, los liberales y los conservadores, se encuentra a partir de la caída de Iturbide.

El partido liberal proponía como forma de gobierno la república, democrática y federativa; por su parte, el partido conservador busca la preservación de la religión católica, con lo que implica el culto y el rito, en cuya concepción va más allá de lo espiritual, al pensar en la prevaencia de los intereses eclesiásticos, con posiciones claramente antidemocráticas.

Al asumirse la postura centralista, el territorio nacional fue dividido en departamentos, cuyo número, extensión y subdivisiones fueron detallados en la ley constitucional. Para el gobierno de los departamentos había gobernadores y juntas departamentales, las juntas eran elegidas popularmente y los gobernadores nombrados periódicamente por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de dichas juntas. El poder ejecutivo de los departamentos residía en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación.

El Supremo Poder Conservador se depositó en cinco elementos, cuyo procedimiento de renovación se preveía de la siguiente manera: cada dos años, se renovaría un miembro, saliendo el que designare la suerte en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, sin que fueran sorteados los que hubiesen entrado de reemplazo. A partir de la quinta vez saldría el más antiguo. El sorteo antes mencionado sería efectuado por el Senado, o durante el receso, por el Consejo de Gobierno.

El maestro Castellanos Hernández describe la parte relativa a la elección de los que habrían de ser nombrados:

Durante las elecciones bienales, ordinarias o extraordinarias, cada una de las juntas departamentales elegía a pluralidad de votos el número de individuos que debieran ser nombrados. El acta de la elección era enviada en pliego cerrado y certificado a la secretaría de la Cámara de Diputados. Esta Cámara formaba una lista de los nombrados y sin salir de ella, elegía a pluralidad absoluta de votos una terna para cada vacante.

Al día siguiente las ternas correspondientes eran pasadas a la Cámara de Senadores, con todo y el expediente de elecciones y esta Cámara, el mismo día, elegía a un individuo de cada terna, publicada la elección y la participaba al supremo poder Ejecutivo para que diese aviso al electo o electos, a que se presentara a ejercer su cargo, así como tres suplentes residentes en la capital.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 191.



El día primero del bienio respectivo, se elegía a un Presidente y a un Secretario, pudiendo ser reelegidos los que concluían su periodo como tales.

De las atribuciones reconocidas en las Siete Leyes Constitucionales al Supremo Poder, sobresalen: declarar la nulidad de una ley o decreto; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; calificar las elecciones de los Senadores; juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia; otorgar o negar sanción a las reformas constitucionales, entre otras.

En relación al Poder Legislativo Centralista, el mismo era bicameral y se integraba por las Cámaras de Diputados y de Senadores.

En el caso de la Cámara Baja, se tomaba como base para la elección de sus miembros la densidad poblacional. Este órgano legislativo era renovado cada dos años por mitad, para el efecto los departamentos eran divididos en dos secciones buscando una equivalencia en cuanto a la población. Respecto a la cualidades legales del individuo electo y a nulidades que pudieran viciar la elección en las juntas electorales, el Senado calificaba las elecciones de los diputados.

La Cámara de Senadores estaba compuesta por 24 senadores nombrados conforme al procedimiento que a continuación consignamos:

....en cada elección, la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegían, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al de nuevos senadores. Las tres listas resultantes, debidamente autorizadas por los respectivos secretarios, eran remitidas a las juntas departamentales.

Cada una elegiría, precisamente de entre los incluidos en las listas, el número que se debía nombrar de senadores, remitiendo la lista de su elección al supremo poder conservador, el cual las examinaba, calificaba

las elecciones y declaraba senadores a los que hubiesen reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría , y decidiendo la suerte entre números iguales.<sup>39</sup>

Por lo que respecta al Supremo Poder Ejecutivo, encontramos en estas normas fundamentales que el ejercicio del Poder Ejecutivo quedó depositado en un Supremo Magistrado denominado Presidente de la República, cuyo periodo duraba 8 años. El presidente era elegido de manera indirecta, con intervención de la Junta del Consejo, los ministros, el Senado, la Alta Corte de Justicia y la Cámara de Diputados, cuya tarea era enviar a las Juntas Departamentales la terna de candidatos, definiéndose por el congreso la designación el día quince diciembre del año de la elección. Este cargo era irrenunciable, salvo que hubiere reelección o en el caso de alguna causa calificada como grave por el Congreso General.

También se consideró la creación de un Consejo de Gobierno, compuesto de trece consejeros, dos de ellos deberían ser de origen eclesiástico, otros dos militares y el resto pertenecer a las demás clases sociales. De un lista de treinta y nueve candidatos, el Presidente escogía a los consejeros.

Bajo el imperio de estas normas constitucionales podemos ubicar la existencia de leyes secundarias consagradas a la regulación de los procesos electorales, normatividad cuyo contenido describiremos brevemente:

- i. Ley sobre elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales del 30 de noviembre de 1836.

En este ordenamiento se regulaba todo lo relacionado con la elección de diputados al Congreso General y de los miembros de las juntas departamentales; se dividía en cuatro capítulos avocados a regular las

---

<sup>39</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 193.

elecciones primarias, las elecciones secundarias, las elecciones de diputados y juntas departamentales y se consagraban algunas disposiciones generales. El criterio para ser elector en las elecciones primarias estaba basado en una cuestión económica, aunque otro requisito para el voto activo era un mínimo de veintiún años a los solteros y de dieciocho a los casados; las elecciones secundarias congregaban a los compromisarios emanados de las elecciones primarias, quienes nombraban electores, quienes tenían la encomienda de elegir a los diputados al Congreso General. Especial atención para nuestra investigación exige la parte relativa a las prevenciones generales, ya que en ella se estipulaban restricciones muy claras a conductas fraudulentas durante los comicios, al extremo de recoger sanciones como el arresto para quienes entorpecieran los comicios.

- ii. Convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso General, e individuos de las Juntas Departamentales del 24 de diciembre de 1836.

Se consideró como cabeceras de partido a los lugares donde se celebraban las elecciones secundarias para diputados; con base en un sistema de elección indirecta, se celebraban los comicios en forma consecutiva, a la elección del Presidente de la República, le seguía la de senadores y la de los miembros de la Corte Marcial.

- iv. Convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente del 10 de diciembre de 1841.

Emitida bajo una de las múltiples ocasiones en que Antonio López de Santa Anna gobernó nuestro país, esta convocatoria perseguía la intención de que se creara una nueva constitución de carácter centralista. Se tomó en cuenta a la población como base para determinar la representación al Congreso; a partir de la celebración de juntas primarias, secundarias y de departamento se eligieron los diputados.

## **f) Bases de Organización Política de la República Mexicana**

En el año de 1843 es promulgada una nueva Constitución que también habría de tener un corte centralista; este documento fundamental se promulgó bajo la presidencia de López de Santa Anna, no obstante que la Junta Nacional Legislativa, autora y emitente de este cuerpo normativo, fue convocada por Nicolás Bravo a fines del año anterior. La citada Junta se integró por ochenta notables, quienes bajo la presidencia del General Valencia acordaron emitir una nueva Constitución en lugar de revisar y modificar la ya existente.

Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* fueron publicadas el 14 de junio de 1843 y en ellas se incluyeron diversos temas relacionados con el Poder Público y el Estado; de entre ellos sobresalen los siguientes:

- División de la República Mexicana en departamentos, distritos, partidos y municipalidades.
- Congreso bicameral representativo del poder legislativo, especificándose que el Presidente de la República participaba en la labor legislativa a través de la sanción de leyes. Los diputados eran electos uno por cada setenta mil habitantes, debiendo ser mayores de treinta años y contar con una renta anual efectiva de mil doscientos pesos; el Senado a su vez estaba integrado por sesenta y tres miembros, treinta y dos de los cuales eran elegidos por las asambleas departamentales y los restantes por la Cámara de Diputados. El candidato a senador debía tener treinta y cinco años cumplidos y contar con una renta superior a dos mil pesos.
- El Supremo Poder Ejecutivo descansaba en el Presidente de la República, quien duraba cinco años en sus funciones; debía tener cuarenta años mínimo y pertenecer al estado secular. Era elegido en forma indirecta por el Congreso, con base en los candidatos que propusieran las asambleas

departamentales. Contaba con cuatro ministerios y un consejo de gobierno de diecisiete vocales.

- En los departamentos existía una asamblea compuesta por vocales, cuyo número oscilaba entre siete y once; también había un gobernador nombrado por el Presidente de la República.

Con base en lo estipulado por este nuevo ordenamiento fundamental se emitió el *Decreto que declara la forma y los días en que deben verificarse las Elecciones para el futuro Congreso*, de fecha diecinueve de junio de 1843, decreto que sirvió como lineamiento fundamental para la reglamentación de las formas de elección previstas en las *Bases de Organización*.

#### **g) Decreto que declara vigente la Constitución de 1824**

En 1846 se replantea la forma de gobierno en el seno del Congreso convocado ese mismo año, derivado de la presencia mayoritaria de liberales moderados y puros, frente a la casi nula participación de conservadores; no obstante que la tarea primordial de este Congreso era la de emitir una nueva Constitución, ante la inminente aparición de tropas extranjeras invasoras, un grupo de diputados propuso que se restableciera la vigencia de la Constitución de 1824, hasta en tanto no se publicaran las reformas que emanaran del citado cuerpo colegiado.

Aprobada la moción, a ello se sumó un voto particular, cuyo autor fue Mariano Otero, en el cual se proponía que adicionalmente se aprobaran algunas modificaciones y adiciones presentadas por el propio Otero. En dicha propuesta se encontraban posicionamientos muy claros, como la preservación de un sistema federalista, la vigencia de los principios liberales y filosóficos decimonónicos, así como los ideales de democracia en nuestro país. Se ha considerado que la forma de integrar las cámaras que propuso Otero, representa el antecedente histórico más importante del sistema mixto de representación que hoy se sigue en México.

Resaltaremos algunas de las reformas a la Constitución de 1824 aprobadas a través del dictamen rendido por el Congreso mencionado:

- Forma de gobierno republicana, representativo, popular, federal.
- División de poderes.
- Ciudadanía a partir de los veinte años.
- Mayor número de diputados y senadores en el Congreso.
- Desaparición de la vicepresidencia.
- Aprobación de leyes sólo por mayoría absoluta.
- Libertad de imprenta.

Bajo el imperio de la Constitución de 1824 reformada, se emitió la *Ley Sobre Elecciones de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Nación* del 3 de junio de 1847, siendo presidente de la República Antonio López de Santa Anna.

A continuación, enunciaremos parte del contenido de este importante texto legal que vino a reglamentar los procesos sufragáneos, retomando fundamentalmente a la ley electoral de 1841:

- Padrón y boletas electorales.- Para las juntas primarias cada municipalidad debía nombrar en cada sección una persona encargada de empadronar, otra de repartir boletas y otra de registrar, en tanto se elegía la mesa.
- Instalación de los Colegios Secundarios y los de Estado en los territorios invadidos.- En los Estados o territorios invadidos los gobernadores debían designar los lugares en que tenían que reunirse los colegios secundarios y los de Estado, y en el caso de que no haya elecciones en algunos de ellos, la diputación permanente o en su defecto el gobierno federal, podía señalar otros días para su verificación o repetición, según el caso.

- Elección de diputados, senadores y presidente de la República.-

En los colegios secundarios de los Estados y el Distrito, los electores primarios darán por escrito su voto para los dos senadores que deben nombrar, y para el cargo de Presidente de la República... El día anterior a la elección de diputados, el colegio electoral de Estado o territorio computará los votos, y si una o dos personas hubiesen reunido la mayoría absoluta de votos de los electores primarios, los declarará senadores por el Estado o distrito; pero si no hubiere mayoría absoluta, el mismo colegio elegirá el senador o senadores que correspondan, entre los que hayan obtenido mayor número de sufragios...<sup>40</sup>

- Cómputo de votos de la elección presidencial.- Debía celebrarse a los ocho días de instaladas las cámaras, y el presidente electo tomar posesión inmediata de su cargo.
- Disposiciones generales.- Ante duplicidad de cargos, el de senador prefería al de diputado, y el de senador por un Estado al nombramiento hecho por el tercio de elección general. Si una misma persona era electa para senador o diputado, debía preferirse la elección hecha por el lugar de su vecindad.

Otros ordenamientos electorales de la época dignos de ser mencionados son: el Decreto de José Joaquín Herrera, por el que se celebraron elecciones de ayuntamientos conforme a las *Reglas para las elecciones de diputados y ayuntamiento del Distrito y Territorios de la República* de 1830, la *Circular sobre los días en que deben verificarse las elecciones de diputados* del 23 de julio de 1849 y las *Bases para las elecciones de Presidente de la República y Senadores* del 13 de abril de 1850.

---

<sup>40</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 219.

### **h) Constitución Federal del cinco de febrero de 1857**

En el marco de las pugnas entre conservadores y liberales que predominaron durante gran parte del siglo XIX, el 1 de marzo de 1854, Florencio Villarreal proclama el llamado Plan de Ayutla, con el fin de desconocer a Santa Anna en una de sus enésimas ocupaciones de la Presidencia, por lo que una vez instaurado un gobierno provisional al mando de Juan Álvarez, y en acatamiento del artículo 5º del citado Plan, se expidió la Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente el 17 de octubre de 1855, de corte liberal.

Destacaremos algunas de sus principales disposiciones:

- La población sería la base de la representación nacional, debiendo nombrarse un diputado por cada cincuenta mil habitantes.
- Para la elección de diputados se celebrarían juntas primarias, secundarias y de Estado.
- En el caso de las juntas primarias se le dio el voto a los sirvientes domésticos; se estableció también que vagos y mal entretenidos no podían votar si eran calificados de esa manera por la ley.
- En cuanto a las juntas secundarias, éstas se celebrarían el 23 de diciembre de 1855.
- Las juntas de Estado sustituyeron a las de departamento, en razón al restablecimiento del régimen federal. Los diputados serían electos el 6 de enero de 1856. Entre los requisitos para ser diputado estaba pertenecer al estado seglar.

Respecto de este Congreso Constituyente y de los ideales que dieron alma a esta nueva Carta Magna, deja testimonio Miguel de la Madrid:

De esta improrrogable necesidad de reconstituir políticamente a la nación dentro de un esquema constitucional democrático y liberal, de la expresión soberana de la voluntad general, derivaron las labores del Congreso



Constituyente de 1856-1857, que habría de consignar en la Constitución la ratificación de las decisiones políticas fundamentales por las que el pueblo mexicano venía luchando desde su independencia.

El pensamiento democrático de la Asamblea de 1856-1857 fue indudable. Las brillantísimas discusiones de aquel para los mexicanos inolvidable Congreso son aún aliento de nuestros anhelos por un Estado integrado por el pueblo y para el servicio del pueblo.<sup>41</sup>

La Constitución del 5 de febrero de 1857, consta de 128 artículos divididos en 8 títulos; de conformidad con dicha norma fundamental, las elecciones, tanto para Presidente de la República como para diputados y ministros de la Suprema Corte, debían ser indirectas en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos señalados por la ley sufragánea respectiva.

De esta Ley Primaria podemos resaltar los siguientes tópicos:

- Ejercicio de la soberanía popular, a través de los Poderes de la Unión.
- División del Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prohibiéndose que pudiesen reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, o incluso el legislativo en un solo individuo.
- El Poder Legislativo fue depositado en una sola asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesta en su totalidad cada dos años por ciudadanos mexicanos. El Congreso debía calificar las elecciones de sus miembros y resolver las discrepancias.
- El Poder Ejecutivo quedó depositado en un individuo denominado Presidente de la República. Su elección era directa en primer grado a través de escrutinio secreto.

---

<sup>41</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, p. 151.

De la norma fundamental citada se derivó la *Ley Orgánica Electoral* del 12 de febrero de 1857, la cual regulaba los temas que apuntamos y explicamos a continuación:

- División de la república para las funciones electorales.  
Los gobernadores, el Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios, debían dividir las demarcaciones de sus distritos electorales, nombrar su respectiva cabecera, a su vez, los ayuntamientos debían proceder a dividir sus municipios en secciones numeradas.
- Nombramiento de electores.  
Los ayuntamientos debían comisionar a una persona en cada una de las divisiones de su municipalidad con el fin de que empadronaran a los ciudadanos con derecho a votar y expidiesen boletas-credenciales.
- Juntas electorales de distrito.  
Se componían de los electores en secciones, debían congregarse en las cabeceras de los distritos electorales y ejercer funciones en los días designados por la ley. Las decisiones de las juntas en cuanto a la validez o nulidad de las elecciones eran inapelables.
- Elecciones de diputados.  
Las juntas electorales nombraban un diputado propietario y un suplente, mediante voto secreto y por medio de cédulas, por mayoría absoluta. Debían publicar los nombres de los diputados electos; los gobernadores y jefes políticos harían lo mismo con las listas de las elecciones verificadas en todas sus demarcaciones.
- Elecciones para presidente de la República y para Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta se volvía a reunir para elegir mediante cédulas, a una persona para presidente de la República. El mismo día se nombraba al Presidente para la Suprema Corte de Justicia. Las listas de los candidatos y número de votos obtenidos se mandaban fijar en los parajes públicos e insertar en los periódicos.

- Elecciones para magistrados de la Suprema Corte.  
Si era el caso de renovarse, se hacían al tercer día de haberse nombrado diputados, eligiéndose uno a uno de diez propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada elección, se hacía por cédulas.
- El Congreso de la Unión como cuerpo electoral.  
Se erigía en colegio electoral en la elección de presidente de la República o de individuos de la Suprema Corte de Justicia, procedía a hacer el escrutinio de los votos emitidos y si algún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta, lo declarará electo.
- Periodos electorales.  
Para la renovación de los supremos poderes de la federación, había elecciones ordinarias cada dos años. Las primarias se verificarán el último domingo del mes de junio y las de Distrito el segundo domingo del mes de julio del año en que haya renovación, comenzando desde el presente de 1857.
- Causas de nulidad en las elecciones.  
Incumplimiento de requisitos legales por parte del elector; nombramiento mediante violencia de la fuerza armada; mediare cohecho o soborno en la elección; falta de mayoría absoluta en las juntas; error o fraude en el cómputo de votos.

En relación con este tema, contamos con la opinión de Javier Moctezuma Barragán, quien afirma categóricamente:

En síntesis, la Ley Orgánica Electoral de 1857, basada en la filosofía liberal de los hombres de la Reforma, marcó el inicio de un nuevo sistema electoral que creó los distritos electorales, y que significaba una diferencia cualitativa y cuantitativa con respecto de las leyes centralistas; el voto era universal y la elección indirecta en primer grado, por lo que desaparecieron así las juntas departamentales que elegían al presidente de la República y a los senadores, para que correspondiera entonces a los propios electores dicha responsabilidad. En el aspecto operativo se instrumentaron una serie de procedimientos, de los cuales algunos de ellos todavía permanecen en nuestra actual legislación.<sup>42</sup>

Entre las escenas más desconcertantes de la historia nacional, encontramos el llamado segundo imperio, obra del grupo conservador que en 1864 trajo a gobernar nuestro país a Maximiliano de Habsburgo, quien un año más tarde expidió el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, instrumento legal a través del cual se establecía como forma de gobierno una monarquía moderada, hereditaria, ocupada por un príncipe católico, en la que el emperador representaba la soberanía, ejerciéndola por sí o mediante la autoridad y los funcionarios públicos.

En el ámbito del gobierno conservador que coexistió con el liberal itinerante, se expidió el 1 de noviembre de 1865, la *Ley Electoral de Ayuntamientos*, en la que se abordaron los siguientes rubros:

- Derecho de voto activo y pasivo.- Se reconocía el derecho a votar a los mayores de 21 años de edad; en cuanto al voto pasivo, el candidato debía contar con un mínimo de 25 años de edad.
- Impedimentos y causas de nulidad.- estaban imposibilitados para pertenecer a los ayuntamientos los miembros del ejército en servicio, los profesores de

---

<sup>42</sup> MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, p. 57.

educación primaria en ejercicio, boticarios con establecimiento abierto, administradores de justicia y algunos empleados públicos. Se consideraban nulas las elecciones para concejales si era electo un ebrio consuetudinario, tahúr o individuo que hubiere sido condenado a pena infamante.

- Cuarteles municipales y secciones electorales.- Subdivisión territorial para la recepción de la votación.
- Recurso de reclamación.- A favor de aquellos que no aparecieran en la lista de electores y se creyera con derecho a votar; podían dirigir su reclamación al empadronador, o en su caso a la junta electoral de su cuartel.
- Instalación de las casillas electorales.- A las nueve de la mañana del segundo domingo de diciembre, se nombraba por aclamación o por mayoría de votos un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, de entre los individuos presentes.
- Elecciones extraordinarias.- Si el ayuntamiento declaraba viciada o irregular la elección en algún cuartel, la misma se repetía el domingo siguiente.

Una vez restaurada la república en 1867, se consideró necesario reformar la Constitución con el fin de darle un mayor tinte democrático, lo cual impactó a la ley electoral vigente, por lo que también sufrió algunas reformas a través del decreto de fecha 8 de mayo de 1871, conforme a los señalamientos siguientes:

- Actualización del número de curules, en función de un censo.
- Elección del Presidente de la República por parte del Congreso, si no obtiene algún candidato la mayoría absoluta.
- Determinación de una serie de conductas como delitos en materia electoral, tales como instalar las mesas, extender actas, firmarlas o expedir credenciales, sin hacerlo de manera pública y en las mismas casillas electorales. También se sancionaba a los electores que sin causa justificada no concurren a desempeñar su encargo, por ello se les suspendían los derechos de ciudadano por un año y eran destituidos de todo cargo o empleo público. Igual pena era procedente para el elector que no volviera a un colegio electoral, después de haber sido requerido para ello. La autoridad

competente para conocer de estos delitos era el juez de distrito, con base en los antecedentes que fueren remitidos por los colegios electorales.

- De especial relevancia resulta la incorporación de figuras delictivas en materia electoral y que procederemos a explicar con detenimiento, en función de la importancia que reviste este tema para el presente estudio:
  - Se recogió una punibilidad equivalente al delito de falsedad, pudiendo el juez de distrito competente proceder de oficio o a petición de parte, en el caso de que se llevaran a cabo las siguientes conductas: instalar casillas electorales, extender actas, firmar y expedir credenciales sin respetar la publicidad que desde la casilla debe darse a estos actos y que la ley señala.
  - De haber una suplantación en el ejercicio del voto o un fraude en el cómputo, se preveía una pena pecuniaria de 10 a 50 pesos o una pena privativa de libertad que iba de ocho días a un mes.
  - Si un grupo de electores abandonaba el colegio electoral con el fin de formar otro en un lugar diferente, se les castigaba con cuatro años de prisión.
  - En cuanto a los empadronadores, si éstos no cumplían con las obligaciones de fijar las listas el día que la ley electoral señalaba, o no hicieran entrega de las boletas oportunamente, o dolosamente no expedieran boleta a algún ciudadano, se les sancionaba con una punibilidad de uno a ocho días de prisión o multa de cinco a 25 pesos.
  - Los casos de falsificación de credenciales o documentación electoral se sancionaban con privación de derechos políticos, confinamiento de dos a seis meses y destitución del empleo o cargo popular.
  - El robo de expedientes y documentación electoral se sancionaba con seis meses a un año de prisión.
  - Cuando en forma tumultuaria o por la fuerza, eran lanzados o se pretendía lanzar de sus puestos a los funcionarios electorales o a los miembros del colegio electoral, se les sancionaba con las penas previstas contra los perturbadores del orden público, con

independencia de las que correspondieran a los delitos del orden común que cometieran en ese acto.

El 15 de diciembre de 1874 se emite el Decreto sobre Elección de Senadores, el cual regulaba el procedimiento para la integración de la Cámara Alta restaurada; sobresalen:

- Procedimiento para la elección de senadores.  
Al término de la elección de diputados, en los colegios, en la misma sesión, se procedía a votar por un senador propietario y un suplente que representaran a la entidad federativa, a través del voto secreto.
- Derecho pasivo de voto.  
No pueden ser electos senadores los individuos que tengan prohibición para ser diputados, y los que no cumplieren 30 años el día en que deban tomar posición de su encargo.
- Cómputo de los votos.  
Recibidos por las legislaturas los expedientes de la elección de senadores, se pasarán a una comisión escrutadora que al efecto se nombre, compuesta de tres de sus miembros, para que verificando ésta el cómputo dentro del término que no exceda de cinco días, presenten dictamen que concluya con la declaración de quienes han obtenido mayoría absoluta de votos emitidos todos los colegios electorales para representar al estado en el Senado, agregándose al expediente las listas de escrutinio que la Comisión hubiere designado.<sup>43</sup>

## 2. Albores del siglo XX

Es indubitable el papel de la Revolución Mexicana como un auténtico parteaguas en la historia de nuestro país, ya que es en función de ella como podemos acceder al entendimiento cabal del México de la vigésima centuria.

---

<sup>43</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 271.

Si bien los primeros años del siglo XX transcurrieron bajo la férula del dictador Porfirio Díaz, también es de llamar la atención el papel jugado por la sociedad que comenzaba a dar muestras de cansancio ante la aparente perpetuidad en el poder del General Díaz, cuyo lema estandarte en la revuelta que lo llevó al poder, parece haberse empolvado y extraviado en las entrañas de la enfermedad originada en los espíritus débiles que sucumben ante las mieles de la gloria, sin importar la trascendencia histórica negativa.<sup>44</sup>

Con la tranquilidad efímera y relativa de haber expulsado a Díaz no sólo de la presidencia, sino del país, el gobierno maderista se dio a la tarea de buscar sumar las fuerzas revolucionarias y de tratar de convertir en una realidad los sueños democráticos tan bien expresados en el deseo de tener un sufragio efectivo e impedir la reelección en el poder ejecutivo.

Ante tales preocupaciones, el 19 de diciembre de 1911, bajo la presidencia de Francisco I. Madero, se crea una Ley Electoral decretada por el Congreso; este cuerpo legal consta de 117 artículos, de entre los que sobresalen los siguientes aspectos:

- Incorpora el derecho de los partidos políticos a presentar candidatos a los cargos de elección popular; sin autoridad electoral central, elecciones primarias y colegios municipales sufragáneos; Colegio Electoral con facultades para declarar nulidad o validez en la elección de electores; elección incluso de los ministros de la Corte.
- Renovación de los poderes federales.- Las elecciones ordinarias correspondientes a los poderes federales se verificarían en los años terminados en cero o cifra par, en los términos que la misma ley previene. Las elecciones primarias tendrían lugar

---

<sup>44</sup> Nos referimos a la famosa frase del Plan de Tuxtepec, en la que se plasmaba el afán antirreeleccionista de Díaz al decir que nadie se perpetuara en el poder y esa habría de ser la última revolución.



el último domingo de junio y las definitivas el primer domingo de julio; las elecciones extraordinarias serían convocadas por el Congreso, la Cámara respectiva o la Comisión permanente, según los casos que hubiere vacante que cubrir.

- **Distritos electorales y colegios municipales sufragantes.-** Para efectos electorales, la República se dividía cada dos años, en distritos electorales y colegios municipales. Los gobernadores de los Estados y la primera autoridad política del distrito harían la división en distritos electorales con toda claridad.
- **Secciones electorales.-** Cada ayuntamiento procederá en el mes de noviembre siguiente, a dividir su municipalidad en secciones numeradas progresivamente las que deberán comprender de 500 a 2000 habitantes; a cada 500 habitantes le corresponderá un elector.
- **Padrón electoral y junta revisora del padrón electoral.-** El presidente municipal asociado de dos de los candidatos con el que hubiesen competido en las últimas elecciones y de no haberlos los presidentes municipales anteriores, integrarán una comisión que procederá a formar un censo electoral en cada una de las secciones. En la primera quincena del mes de abril inmediato, el presidente municipal publicará el padrón definitivo de los ciudadanos que tienen derecho a votar en las diversas secciones en que está dividida la municipalidad.
- **Nombramiento de escrutadores.-** El 15 de junio, el presidente municipal nombrará también dos escrutadores, en quien concurren los mismos requisitos señalados para el instalador, con sujeción a las reglas siguientes: si hubiere más de dos partidos políticos registrados en el distrito, elegirá de entre las personas propuestas por dichos partidos políticos los dos escrutadores, sin que ningún caso designará un escrutador, si no lo hacen los partidos la autoridad municipal nombrará libremente un escrutador, y si sólo hay un partido político, él nombrará un escrutador y la autoridad el otro.

- **Representantes de Partido político.-** Todo partido tendrá derecho a designar un representante que asista a las elecciones primarias en las casillas correspondientes, igual derecho tienen los candidatos independientes, los partidos políticos y los candidatos deberán hacer esta designación a que tienen derecho antes del viernes anterior a las elecciones primarias: en el caso de la propuesta de escrutadores, el derecho deberá ser ejercitado antes del 10 de junio.
- **Infracciones y Penalización.-** La infracción de cualquiera de las disposiciones anteriores que no tengan señaladas pena especial será castigada con suspensión de cargo de diez días a un mes, si se tratare de funcionarios o empleados públicos o multa de cinco a cien pesos, la pena de privación de voto activo y pasivo hasta el término de dos años.
- **Elecciones Primarias.-** A más tardar en la víspera de las elecciones primarias, los partidos políticos registrados en un distrito electoral, debían inscribir ante el presidente municipal respectivo, el nombre de sus candidatos para electores en las diversas secciones del distrito electoral que se tratara; cada partido presentaba también un número competente de cédulas para cada sección electoral.
- **Instalación de casillas y desarrollo de la jornada electoral.-** El día de las elecciones primarias, a las nueve de la mañana, el instalador, asistido de los dos escrutadores declaraba abierta la casilla. La falta de escrutadores debía ser sustituida por el instalador, de entre los representantes de los partidos que estuvieran presentes. La votación podía también ser recogida a través de máquinas automáticas, siempre que pudieran colocarse en lugar visible y que se enunciasen los nombres de los candidatos. Los miembros de la casilla electoral y los ciudadanos votantes debían respetar la libertad de voto; los representantes nombrados o cualquier ciudadano empadronado en la sección, podían presentar durante la elección primaria las reclamaciones que crean convenientes siempre que se funden en las faltas señaladas.

- Elección de diputados, senadores, presidente, vicepresidente y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Concluidas las elecciones primarias, los partidos políticos registrados y los candidatos que se presenten sin pertenecer en ningún partido, debían entregar al presidente de cada colegio electoral contra recibo firmado por el presidente, un número competente de cédulas. Todo partido político registrado tenía derecho de nombrar un representante en cada colegio municipal con el fin de presenciar la votación y su respectivo cómputo; protestar por escrito contra cualquier irregularidad observada y solicitar copia de las actuaciones. En caso de que se presentaran actos de violencia o amenazas en contra de los representantes de los partidos políticos, se preveía la aplicación de sanciones conforme al Código Penal de la época. Concluida la elección de diputados los colegios municipales sufragantes procederán a hacer en actos sucesivos y separados en la elección de senadores, de presidente y vicepresidente de la República y de Ministros de la Suprema Corte de Justicia. La computación de votos para los senadores que correspondan al Distrito Federal, se hará por la Cámara de Diputados del Congreso Federal o en su receso por la Diputación Permanente.

Posteriormente, una vez transcurridos los años agitados de la Revolución Mexicana, Venustiano Carranza, en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo y como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió la Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916, a través de la cual se elegiría a los integrantes del Congreso Constituyente.

La citada ley electoral, a través de cincuenta y siete artículos repartidos en seis capítulos, regulaba la distribución de las municipalidades, los requisitos para ser empadronadores; la forma en que deberían instalarse las casillas y de emitirse los votos, además de incorporar garantías a la secrecía del voto, prohibiendo la presencia de las fuerzas castrenses durante la elección. El citado ordenamiento comicial reglamentaba la causales de nulidad de las elecciones, reconociendo el

derecho de cualquier mexicano a reclamar la nulidad de alguna elección de diputado al Congreso Constituyente.

**a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917**

El 26 de marzo de 1913 Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila, se pronunció en contra del usurpador Victoriano Huerta a través del Plan de Guadalupe, mediante el mismo se desconocía al usurpador como Presidente de la República; el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro comenzó sus trabajos el primero de diciembre de 1916 y concluyó sus sesiones el 31 de enero de 1917, promulgándose la nueva Constitución el cinco de febrero del mismo año.

En el afán de ilustrar el contenido actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, procederemos a enunciar los artículos que tocan los temas torales en este rubro, no sin antes aclarar que la mayoría de estos principios datan de la Constitución originalmente aprobada, como son los temas relativos a la soberanía, la forma de gobierno y de elegir a los miembros del Congreso y al Presidente de la República, el municipio libre, entre otros.

- **Artículo 3º.-** En él se recoge un concepto de democracia, considerándola "como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".
- **Artículo 5º.-** Se estipula la obligación de participar en las funciones electorales.
- **Artículo 9º.-** Contiene la garantía constitucional de libertad de asociación en materia política, restringida en favor de los ciudadanos mexicanos.
- **Artículo 16, párrafo noveno.-** Se precisa la prohibición de intervenir líneas de comunicación en materia electoral.
- **Artículo 27, fracción VII, párrafo sexto.-** Se impone la elección democrática de las autoridades ejidales.

- **Artículo 35, fracciones I a III.-** Se consagran los derechos políticos del ciudadano.
- **Artículo 36, fracción III.-** Se especifica la obligación ciudadana de votar en las elecciones populares.
- **Artículo 37.-** Recoge las causas de pérdida de la nacionalidad y de la ciudadanía.
- **Artículo 38.-** En este numeral se consagran las causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos.
- **Artículo 39.-** Se señala que la soberanía popular reside esencial y originariamente en el pueblo, al tiempo que se reconoce el inalienable derecho de la autodeterminación popular.
- **Artículo 40.-** Especifica la forma de gobierno adoptada por nuestro país (república democrática, representativa, federal).
- **Artículo 41.-** Sistemas de renovación de poderes, regulación de los partidos políticos, del órgano encargado de organizar y vigilar las elecciones federales (Instituto Federal Electoral), así como el reconocimiento de los medios de impugnación en materia electoral.
- **Artículo 49.-** Puntualiza la existencia de los tres Poderes de la Unión.
- **Artículos 51 al 55.-** Regula lo concerniente a la Cámara de Diputados.
- **Artículos 56 al 59.-** Reglamenta a la Cámara de Senadores.
- **Artículo 60.-** Recoge la declaración de validez de elecciones federales y la facultad del otorgamiento de constancias por parte del Instituto Federal Electoral.
- **Artículo 63, párrafos tercero y cuarto.-** Señala reglas a seguir ante la ausencia de legisladores, la necesidad de nuevas elecciones y la responsabilidad para el partido político respectivo.
- **Artículo 74, fracción I.-** Se consagra la expedición del Bando Solemne de declaración de Presidente Electo.
- **Artículo 76, fracción V, párrafo I.-** Se precisa el impedimento del gobernador provisional de un Estado para participar en elecciones, en el caso de la desaparición de poderes.

- **Artículo 77, fracción IV.-** Reglas para la emisión de la convocatoria para elecciones extraordinarias.
- **Artículo 81.-** Términos de la elección presidencial, conforme a la Ley Electoral.
- **Artículo 84.-** Colegio electoral en caso de falta del presidente en los dos primeros años del periodo correspondiente.
- **Artículo 94.-** Prescribe la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- **Artículo 97.-** Especifica la competencia de la Suprema Corte para averiguar en casos de violación al voto.
- **Artículo 99.-** Se señala la integración del Tribunal Electoral, atribuciones y facultades, así como el sistema de medios de impugnación en la materia.
- **Artículo 105, fracciones I y II.-** Se proscribire la vía de controversia constitucional en materia electoral y se acepta la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.
- **Artículo 116.-** Reglas de integración y de elecciones para los poderes de cada entidad.
- **Artículo 122, inciso C, BASE PRIMERA, V, f).-** Recoge la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir las normas electorales aplicables en el Distrito Federal.
- **Artículo 130, incisos d) y e).-** Se precisa la prohibición de voto pasivo a ministros de culto, admisión del voto activo, prohibición de asociación con fines políticos y de actos políticos en ejercicio del ministerio.

A continuación, resaltaremos algunos de los postulados más importantes:

- **Derecho de asociación en materia política:**

Ya señalamos a la libertad de asociación como garantía constitucional, sólo que ahora la perspectiva es estrictamente política. El artículo 9º constitucional señala:

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 de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se prefieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

- **Ciudadanos mexicanos:**

Conforme al artículo 34 de nuestra Constitución Política se considera como ciudadanos a todas aquellas personas que siendo nacionales mexicanos han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vivir. Esta calidad les da el acceso a una serie de derechos y obligaciones inherentes a su condición legal, los cuales también son puntualizados en nuestra Carta Magna. Sin embargo, para efectos electorales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece también una serie de normas dirigidas a la regulación de la actividad política del ciudadano en el Capítulo Primero Título Segundo de su Libro Primero, señalando incluso los requisitos indispensables para el voto activo.

- **Prerrogativas de los ciudadanos mexicanos:**

Bajo este rubro localizamos los derechos políticos del ciudadano mexicano, a partir de los cuales se construye la democracia:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

**I.- Votar en las elecciones populares;**

**II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;**

**III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país...**

La fracción primera recoge el voto activo, consistente en la facultad del ciudadano para elegir a sus representantes a través del sufragio universal.

La fracción segunda se refiere al voto pasivo, es decir, a la posibilidad de acceder a los cargos de elección popular, en tanto que la tercera fracción se relaciona con el derecho de asociación que ya hemos comentado.

- **Fundamentos del Derecho Electoral Mexicano:**

El artículo 41 de nuestra Carta Fundamental constituye el vórtice del Derecho Electoral en nuestro país.

En primer término, en él se regula lo referente a la distribución de competencias entre los órdenes federales y locales, y después se habla de las bases sobre las que debe desarrollarse todo proceso de renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El texto constitucional, además de establecer una definición de partidos políticos, denominándoles entidades de interés público, señala su naturaleza, así como sus objetivos o fines, sus derechos y obligaciones y de manera importantísima su derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

Indiscutiblemente, el papel de los partidos políticos en el rubro de la representatividad política, constituye un elemento toral para la concepción de la democracia en México.

Los cambios sufridos por este precepto en el año de 1996 pueden ser divididos en tres temas fundamentales.

- Reglas que fijan la competencia electoral equilibrada, en lo que se refiere a la captación y destino de los recursos económicos públicos y privados de los partidos políticos.



- o La reestructuración del Instituto Federal Electoral.
- o Eliminación de las disposiciones referentes al Tribunal Electoral, debido a su incorporación al Poder Judicial Federal.

La misma reforma suprimió, en beneficio del sistema político electoral de nuestro país, la participación del Ejecutivo Federal, que se llevaba a cabo a través de la Secretaría de Gobernación, abriendo la puerta al hecho de que los protagonistas sean el Poder Legislativo, los partidos políticos, y en primerísimo lugar, los ciudadanos, ello mediante la figura de los Consejeros Electorales.

Es un imperativo señalar que antes de las reformas citadas, el texto constitucional aludía a la denominación del órgano electoral federal como un "organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica propia y patrimonio propios...", sin hacer mención de manera expresa al nombre que recibía tal órgano. Ahora, el artículo 41 reconoce la denominación de dicho órgano en forma expresa: **Instituto Federal Electoral.**

Asimismo, la reforma de 1996, como ya se mencionó, suprime toda participación del Ejecutivo, trasladando la responsabilidad de organizar y vigilar los procesos electorales a los ciudadanos, incorporados al Consejo General del IFE, órgano integrado por ocho consejeros ciudadanos y presidido por un consejero de igual extracción, además de los representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, siendo que éstos dos últimos, participan en el Consejo con voz pero sin voto.

En lo concerniente al acceso a los medios de difusión colectiva, la reciente reforma mantuvo intacto el hecho de que los partidos políticos, de una manera equitativa, hagan uso de ellos, dentro de sus actividades permanentes.

En cuanto a las reglas sobre el financiamiento de los partidos políticos, esta última reforma consagró en el texto constitucional los parámetros tendientes a hacer

efectivos los principios de equidad y transparencia que deben prevalecer en toda contienda electoral.

Esos parámetros atienden a la idea de que el financiamiento público es preponderante sobre el financiamiento privado, y de igual forma, el destino de los recursos obtenidos debe ser claro y en su oportunidad dado a conocer.

Los Consejeros electorales de extracción ciudadana duran en su encargo siete años y no podrán tener algún otro empleo, salvo las excepciones constitucionales, relegando a la ley reglamentaria los requisitos para acceder a los cargos del IFE; la Carta Magna señala que el Secretario Ejecutivo del IFE será designado por las dos terceras partes del Consejo, a propuesta del Presidente.

Los consejeros miembros del Poder Legislativo son propuestos por las Cámaras del Congreso de la Unión, quienes deberán tener una afiliación partidista. Además, el IFE tiene el mandato constitucional, en forma integral y directa, sin perjuicio de las determinadas por la ley, de llevar a cabo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, indispensables para una labor electoral adecuada; geografía electoral; sobre derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos; de igual manera le corresponden las actividades concernientes al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos legales, declaraciones de validez y otorgamiento de constancias en las diversas clases de elecciones, así como el cómputo en las elecciones de Presidente de la República en cada distrito electoral uninominal.

De igual manera es obligación del IFE llevar a cabo la regulación de las labores de observación electoral, así como las encuestas y sondeos de opinión.

La Constitución Federal ordena que las sesiones de los órganos colegiados deben ser públicas.

Para concluir, nuestra Ley Fundamental dispone en sus artículos 41 y 99 que con el fin de que se respeten los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, el cual dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y protegerá también los derechos políticos de los ciudadanos, tales como el voto activo, el voto pasivo y el derecho de asociación. Este sistema es recogido en la actual *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

### **3. Leyes electorales subsecuentes (1918-1973)**

Con el fin de completar el marco histórico desglosado a largo del presente capítulo, abordaremos algunos aspectos esenciales de diversos ordenamientos electorales que rigieron durante el siglo que nos ocupa, subsecuentemente a los ya revisados, para que en el siguiente capítulo se retome el análisis histórico legislativo propuesto:

#### **a) Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 julio de 1918**

Regulaba en once capítulos cuestiones importantes como la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en elecciones ordinarias; electores hombres mayores de dieciocho años casados o de veintiuno si eran solteros; procedimientos para la nulidad de las elecciones; forma de participación de los partidos políticos en las elecciones. Sobresale la tipificación de algunos delitos en materia electoral.

#### **b) Ley Electoral Federal del 7 enero de 1946**

A través de doce capítulos se regulaba lo concerniente a los procesos electorales ordinarios y extraordinarios; se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y los comités electorales distritales; se regula a los partidos políticos y la posibilidad de coaligarse; se regula la elección de diputados, senadores y presidente de la

República; auto calificación de las elecciones, quedando en manos de los diputados la presidencial; causas de nulidad de la elección y sanciones penales al que no vote, no se inscriba en el padrón o en caso de proselitismo el día de la jornada.

### **c) Ley Electoral Federal del 4 diciembre de 1951**

Creación del Registro Nacional de Electores y establecimiento de centros de cultura cívica; protección y defensa del sufragio; responsabilidad de organizar las elecciones a cargo de la Comisión Federal Electoral, las Comisiones locales electorales y los Comités distritales electorales; regulación más detallada de los partidos políticos; exclusividad de los partidos para registrar candidatos; auto calificación y causas de nulidad de casillas electorales; sanciones para extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos. Por reforma a esta ley, en 1954 se reconoce el voto de la mujer, aunque éste ya le era reconocido desde el 17 de octubre de 1953.

### **d) Ley Federal Electoral del 5 enero de 1973**

Se caracterizó por incorporar elementos novedosos en relación con la legislación anterior; "se amplió la participación de los partidos políticos en la Comisión Federal Electoral para que cada uno de ellos pudiera designar un representante con voz y voto; igualmente, sus representantes en las comisiones locales y en los comités distritales adquirieron voz y voto; en la integración de las mesas directivas de casilla obtuvieron la facultad de proponer presidente, secretario y escrutadores. Se amplió además el capítulo de prerrogativas de los partidos para utilizar los medios de comunicación masiva."<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Desarrollo Electoral Mexicano*, p. 269.

## CAPÍTULO III. DERECHO ELECTORAL MEXICANO MODERNO

SUMARIO: A) Antecedentes legislativos. 1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del 30 de diciembre de 1977. 2. Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987. 3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 15 de agosto de 1990 y sus reformas. B) Derechos políticos en México. C) Órganos sobre los que descansa la función electoral. 1. Órganos centrales. 2. Órganos en las Delegaciones. 3. Órganos en los distritos electorales uninominales. 4. Mesas directivas de casilla. D) Principios rectores de la función electoral. 1. Certeza. 2. Legalidad. 3. Independencia. 4. Imparcialidad. 5. Objetividad. E) El régimen de los partidos políticos. 1. Constitución. 2. Derechos de los partidos políticos. 3. Obligaciones de los partidos políticos. 4. Prerrogativas de los partidos políticos. 5. Financiamiento de los partidos políticos. 6. Fiscalización de los partidos políticos. F) El proceso electoral y sus etapas. 1. Preparación de la elección. 2. Jornada electoral. 3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones. 4. Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo. G) La justicia electoral. 1. Consideraciones previas. 2. Reglas generales para los medios de impugnación. 3. Sustanciación. 4. Procedencia. 5. Medios de impugnación en el Derecho Procesal Electoral Mexicano. 6. Conflictos laborales.

### A) Antecedentes legislativos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el presente capítulo abordaremos en primer término lo relativo a los antecedentes legislativos en materia electoral, a partir de 1977, con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, para posteriormente analizar los aspectos fundamentales del Derecho Electoral Mexicano, estudio que nos permitirá sentar las bases para el ulterior análisis del Derecho Penal Electoral en nuestro país.

#### 1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del 30 de diciembre de 1977

Caracterizada como una ley que pretendió tender cauces mayores de participación popular y fortalecer a los organismos electorales en su actuación dentro del proceso electoral, este ordenamiento continuó con las tendencias de las demás leyes, distinguiéndose además por su detallamiento de los principios contenidos en nuestra Ley Fundamental.

El maestro Fernando Serrano Migallón resume con claridad el contenido de este ordenamiento electoral:

La LOPPE siguió las tendencias de las leyes anteriores y buscó ampliar la participación popular y fortalecer las instituciones electorales en los procesos para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Además, detalló los preceptos constitucionales para fortalecer los partidos políticos; hizo más sencilla y expedita su constitución, reconocimiento y registro, y amplió la representación de la minoría en la Cámara de Diputados mediante los diputados de elección proporcional.

Al mismo tiempo estableció una serie de autoridades en materia electoral y fortaleció la vigilancia y el control de los procesos.<sup>46</sup>

Sobresalen las siguientes disposiciones:

- Se resalta el doble papel de la Ley, como garante del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, y como norma reguladora de la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales.
- Se hace especial énfasis en la necesaria imparcialidad en los comicios.
- Se recoge el principio constitucional de integración de las Cámaras, regulándose lo relativo a los cien diputados electos por el principio de representación proporcional.
- Se reconoce al voto como prerrogativa y obligación ciudadana, caracterizado por ser universal, libre, secreto y directo.
- El voto activo es un derecho de los ciudadanos mayores de dieciocho años, inscritos en el padrón electoral.
- Se caracteriza a los partidos políticos como entidades de interés público, formas típicas de organización política que contribuyen a integrar la voluntad del pueblo mediante su participación en las elecciones.
- Se exige para la constitución de un partido político un mínimo de afiliados y la existencia de documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos).

---

<sup>46</sup> SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Op. Cit.*, p. 291.

- Prerrogativas para los partidos políticos en materia de radio y televisión, así como exención de impuestos y franquicias postales.
- Se reconoce la existencia de asociaciones políticas nacionales.
- Se precisan las causas de pérdida de registro de un partido político, entre las que destaca el no obtener en tres elecciones seguidas al menos el 1.5% de la votación nacional.
- Se especifica el alcance del proceso electoral y se reconoce a las mesas directivas de casilla la calidad de organismos político-electorales.
- Se establece el uso de fórmulas electorales para la asignación de curules por el principio de representación proporcional.
- Se incluye un título relativo a lo contencioso electoral, en el cual se establecen las causas de nulidad de una casilla y las clases de recursos que son procedentes (inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión).

## **2. Código Federal Electoral del 12 febrero de 1987**

Aprobado por el Congreso de la Unión, bajo el mandato presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, la nueva normatividad electoral a través de sus ocho libros y 362 artículos habría de regir durante las elecciones federales de 1988, tal vez las más controvertidas de la época postrevolucionaria.

Esta ley llama la atención de manera especial a los estudiosos del Derecho Electoral Mexicano, ya que, desde una perspectiva cuantitativa, resulta ser hasta entonces la ley más extensa, y por ende la más compleja, "lo que supone un tratamiento más elaborado y puntual de cada uno de los temas sobre los cuales se ha legislado."<sup>47</sup>

Sobresalen los aspectos que describimos a continuación:

---

<sup>47</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, p. 165.

- Se da una representación porcentual a los partidos políticos dentro de las comisiones electorales.
- Se elimina la doble vía para obtener el registro de un partido político, siguiendo el criterio de la presencia territorial y un mínimo de 65,000 afiliados en toda la República.
- Se consagra el financiamiento público, con base en la cantidad de curules obtenidas en la elección antecedente.
- Se admiten la fusión y la coalición de partidos políticos.
- Se conserva la fórmula de primera proporcionalidad para la asignación de curules.
- Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, organismo autónomo que conoce de los recursos en contra de los resultados de las elecciones, previamente al Colegio Electoral.

Esta ley es reformada el 6 de enero de 1988, con el fin de incluir un Libro Noveno en el que se regula todo lo inherente a la conformación de la naciente Asamblea de Representantes, órgano colegiado de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal. Dicho cuerpo se integraría por 66 miembros, cuarenta de ellos electos por el principio de mayoría relativa y los restantes con base en la fórmula de primera proporcionalidad, renovándose en su totalidad cada tres años. Se le reconoce competencia al Tribunal de lo Contencioso Electoral, previa al Colegio Electoral de la Asamblea.



### **3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 15 de agosto de 1990 y sus reformas**

La convocatoria hecha en 1988 por el entonces Presidente de la República, hoy de triste y escandalizante recuerdo, en su discurso de toma de posesión para revisar la legislación vigente en materia electoral, con miras a satisfacer la demanda de transparencia a los procesos electorales, constituye una muestra de la relevancia que las distintas fuerzas políticas le reconocen a este aspecto piramidal de la democracia.

Previo análisis a través de foros y de diversas actividades político-ciudadanas, hecho el diagnóstico y definidas las posiciones de cada uno de los actores políticos, los grupos parlamentarios de los distintos partidos procedieron a formalizar sus iniciativas de reformas constitucionales, que vinieron a adicionar a otras presentadas con anterioridad.

En virtud de que por primera vez en la historia parlamentaria del país, ningún partido político por sí solo contaba en la Cámara de Diputados con el número de legisladores necesario para alcanzar la mayoría calificada de las dos terceras partes, que la propia Constitución en su artículo 135 establece como requisito indispensable para ser reformada o adicionada, el proceso legislativo se caracterizó por intensas deliberaciones y rípidos esfuerzos de concertación entre los representantes de las diferentes organizaciones partidistas.

Finalmente un acuerdo entre los grupos parlamentarios mayoritarios (PRI y PAN), que superaron con creces la mayoría calificada que se requería, hizo posible las reformas y adiciones a siete artículos de la Constitución General de la República Mexicana, las cuales entraron en vigor el 6 de abril de 1990, una vez que fueron aprobadas por la Cámara de Senadores y la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Plasmadas en la Constitución las bases de la modernización del sistema electoral mexicano, la Cámara de Diputados se abocó a reglamentar y desarrollar de manera detallada sus diversos aspectos, por medio de un nuevo proceso de diálogo y concertación orientado a establecer la legislación secundaria en la materia, rectora de los procedimientos electorales.

No obstante que para la aprobación de la nueva ley electoral bastaba la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados, que en este caso alcanzaban a cubrir por sí solos los legisladores priistas, predominó la voluntad de contar con un amplio consenso que permitiera llegar a acuerdos satisfactorios para todos los actores. Fue así como cinco de los seis partidos políticos nacionales representados en la propia Cámara de Diputados, aprobaron con el 85% de los votos de los legisladores, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que después de ser discutido y aprobado por el Senado de la República, fue promulgado por el Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Tanto por el consenso logrado, como por sus contenidos, la nueva legislación electoral representó un avance cualitativo hacia una verdadera democracia en México, sin que por ello se pueda afirmar que el camino haya sido cubierto en su mayor parte con tal legislación, ya que es evidente que dicha normatividad electoral aún carecía de sistemas más equitativos y a la fecha continúa manejando candados.

Los partidos políticos protagonizaron, en un marco de libertad, respeto y autonomía, el arduo esfuerzo de deliberación y concertación que condujo a la nueva normatividad electoral. Con ello se fortalecieron estas agrupaciones como canales de expresión de las aspiraciones de la sociedad y al mismo tiempo, dieron vigor a un Poder Legislativo antes sumiso y aletargado.

Consideramos que los siguientes párrafos de la exposición de motivos respectiva, compendian claramente el sentido de la reforma electoral de 1990:

En la actual etapa de nuestro desarrollo político se requiere la adaptación de las instituciones nacionales frente a los desafíos que plantea el proceso de modernización que vive México en un mundo en acelerada transformación.

Fue por ello que para responder a las nuevas condiciones de la lucha política, caracterizada por una creciente participación ciudadana y una competencia electoral intensa entre los partidos políticos, el Constituyente Permanente aprobó reformas y adiciones a la Constitución que son ya derecho vigente, lo que obliga a una nueva legislación secundaria que responda a las profundas innovaciones introducidas al marco constitucional que regula el régimen político electoral.<sup>48</sup>

A partir de esta nueva legislación, se pueden identificar como aportaciones significativas al Derecho Electoral en México las siguientes:

- Adopción de medidas tendientes a dar mayor tutela al voto, con la pretensión de protegerlo del corporativismo.
- Creación de un organismo público autónomo encargado del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, basado en una estructura territorial, a través de órganos centrales, delegacionales o locales y distritales. (Instituto Federal Electoral)
- Organización y desarrollo del Servicio Profesional Electoral.
- Conservación de las modalidades de registro definitivo y condicionado de los partidos políticos.
- Mejor y más profusa regulación del financiamiento público, dividido en cuatro vertientes: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación estatal respecto de las contribuciones de los legisladores al sostenimiento de sus partidos, y por actividades específicas como entidades de interés público.

---

<sup>48</sup> Exposición de motivos, *Iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, p. II.

- Impedimentos para ser elegible a un cargo de elección popular vinculados al desempeño de funciones electorales.
- Prohibición de registrar a alguna persona al mismo tiempo para diversos cargos de elección popular.
- Integración de un nuevo padrón confiable, a partir del Catálogo General de Ciudadanos.
- Credencial para votar con fotografía.
- La insaculación como forma de designación de los integrantes de las mesas directivas de casilla.
- Divulgación de los resultados electorales, recortándose las fechas para los cómputos distritales.
- Cambios en la organización y estructura de las autoridades judiciales electorales. (Tribunal Federal Electoral)
- Cambios en materia procesal electoral: causales de desechamiento, recursos.
- Reglas electorales para los procesos de renovación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A la reforma en comento se acompaña la incorporación de un Título completo al entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, consagrado a establecer los delitos en materia electoral.

#### **a) Reforma del 3 de enero de 1991**

El COFIPE sufre las primeras modificaciones a finales del mismo año en que es promulgado, aunque el decreto se publica hasta el 3 de enero de 1991. El joven Código Electoral es modificado en los siguientes aspectos, ya con miras a las elecciones intermedias de ese año:

- Se reforma el artículo trece con el fin de normar lo relativo a la asignación de diputados por el sistema de representación proporcional, apegándose a lo

establecido en el artículo 54 de nuestra Ley Fundamental, incluyendo una fórmula para el caso de que un partido político obtuviera 251 ó más constancias de mayoría y su votación fuera equivalente o mayor al 35% y menor del 60%.

- Se modifica el artículo quince sólo para concordarlo con la modificación al numeral trece.
- En los mismos términos que el artículo 13, se modifica su correlativo en materia de representación proporcional para el caso de la Asamblea de Representantes, recogiendo el numeral 366 la fórmula para el caso de que un partido obtenga 34 ó más constancias de mayoría y su votación fuera equivalente o mayor al 30% y menor al 66%.

#### **b) Reforma del 17 julio de 1992**

Esta reforma, plasmada en la adición de algunos artículos transitorios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dedicó a una innovación tecnológica dirigida a generar una nueva garantía de transparencia electoral. Se señala que se dará una credencial para votar con la fotografía del elector, quien sólo podrá emitir su voto si la exhibe el día de la jornada electoral y aparece en la lista nominal que obre en la casilla que le corresponda.

#### **c) Reforma del 24 de septiembre de 1993**

Con miras a las elecciones presidenciales de 1994, se llevó a cabo por parte del gobierno, en conjunción con las fuerzas políticas del momento, una reforma constitucional que desembocó en las modificaciones al COFIPE que ahora comentamos:

- Se elimina la figura del consejero magistrado, para dar paso a la del consejero ciudadano, modificándose el procedimiento para ser designados; también se elimina el voto de calidad del presidente del Consejo y se establece mayoría

calificada para la designación del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos.

- Se elimina el derecho a voto de los miembros de las juntas ejecutivas locales y distritales.
- Se reglamenta a los observadores electorales.
- Se amplía a dos elecciones federales ordinarias consecutivas sin obtener como mínimo 1.5% de la votación, para la pérdida del registro de un partido político.
- Se establecen reglas más precisas respecto de las prerrogativas en tiempos de radio y televisión para los partidos políticos.
- Se reconocen diversas modalidades para el financiamiento de los partidos políticos, incluyéndose la obligación de informar sobre origen y aplicación de los recursos.
- Se regula la expedición y obtención de la credencial para votar con fotografía.
- Se elimina la cláusula de gobernabilidad y la de primera proporcionalidad.
- Se hace una reforma a fondo en materia contencioso electoral, al introducirse una Sala de Segunda Instancia y al desaparecer la autocalificación.
- Se conserva la calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados.

#### **d) Reforma del 23 de diciembre de 1993**

En el caso de las reformas que ahora nos ocupan, podemos decir que todas versaron sobre el tema de la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con el fin de ajustar las disposiciones que en la materia contenía el COFIPE, a las reformas constitucionales del mismo año.

Sobresalen las modificaciones que se enumeran:

- Se empatan las fechas de registro de candidatos a la Asamblea y de los candidatos a diputados federales.

- Se especifica el procedimiento de notificación de las resoluciones que las Salas del Tribunal Electoral emitan, respecto de los recursos de inconformidad y consideración.
- Se apega a la reforma del 122 constitucional, el texto relativo a la declaración de validez y otorgamiento de constancias de asignación.

#### **e) Reforma del 18 de mayo de 1994**

Ante la inminencia de las primeras elecciones presidenciales a celebrarse bajo la vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos PRI, PAN, PRD Y PARM, promovieron en forma conjunta un considerable número de reformas a la ley electoral, con el fin de perfeccionar diversas normas relativas a los temas que citamos a continuación:

- Observadores electorales, precisando facultades y obligaciones de éstos, así como de la autoridad electoral.
- Visitantes extranjeros, señalando como una potestad del Consejo General invitarles y acordar las bases y criterios para su atención.
- Criterios para la determinación de casillas especiales, sustentando su número y ubicación en la decisión que al efecto adopte el Consejo Distrital respectivo, sin que por ningún motivo exceda de cinco casillas.
- Requisitos legales para ocupar cargos en los órganos directivos y ejecutivos del Instituto Federal Electoral, eliminando el voto de calidad del Presidente.
- Fortalecimiento de las facultades de los órganos directivos locales y distritales, como la facultad de conocer del recurso de revisión por parte de los Consejos Locales y Distritales, la acreditación de observadores electorales o establecer topes de campaña para las elecciones de senador en su entidad los primeros y en la de diputados por mayoría relativa los segundos.

### **f) Reforma del 3 de junio de 1994**

A menos de un mes de la anterior reforma al COFIPE, el Congreso decide modificar de nueva cuenta esta ley electoral, en sus artículos 74 y 77, con la idea de que los partidos políticos, a través de sus grupos parlamentarios, sean quienes hagan las propuestas de los consejeros electorales. Asimismo, se adecua la potestad de nombrar representantes de los partidos políticos ante el Consejo General, quedando sólo para los partidos políticos nacionales tal derecho. Por último, en un afán de dar mayor independencia e imparcialidad a los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se reconoce la posibilidad de recibir percepciones derivadas de la práctica libre de su profesión, regalías, derechos de autor o publicaciones.

### **g) Reforma del 31 de octubre de 1996**

A través de este cambio legal, se pretende ajustar la reforma constitucional de ese mismo año, en el sentido de la integración del Consejo General del IFE, los requisitos para ser consejero electoral y la figura del Secretario Ejecutivo que absorbería las funciones del Secretario y del Director General.

Resalta en la reforma lo siguiente:

- Se elimina toda participación del gobierno en la organización de las elecciones.
- Se elimina la Dirección General; se reduce a nueve consejeros con voto, incorporándose la figura del Consejero Presidente.

### **h) Reforma del 22 de noviembre de 1996**

La necesidad de avanzar en el azaroso camino de la democratización nacional llevó a una nueva reforma del máximo ordenamiento legal en materia electoral, en la que se buscó una mayor transparencia a través de la participación de observadores



electorales, la desaparición de la cláusula de gobernabilidad, así como el incremento de las punibilidades previstas para los delitos electorales, todos ellos recogidos en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (hoy Código Penal Federal); otra reforma relevante la encontramos en la radical transformación de la llamada "justicia electoral", al implementar sistemas más depurados de impugnación de los comicios, incluso con la creación de una ley *ex profeso*.

Pero no menos azaroso fue el camino seguido por esta reforma electoral, ya que muchos temas fueron controvertidos por los diversos grupos políticos del país, a grado tal que los tiempos rebasaron a la autoridad legislativa.

De lo anterior da cuenta exacta el entonces senador del Partido Revolucionario Institucional, el maestro Eduardo Andrade Sánchez, en su libro *La reforma política de 1996 en México*, donde bajo el rubro de *Los temas de la discordia* hace patente parte de lo que reproducimos en la siguiente nota:

El consenso alcanzado para la reforma constitucional, si bien satisfacía las expectativas inmediatas de todos los partidos políticos interesados, dejaba algunos aspectos pendientes de resolver para una discusión posterior que tendría que concretarse en la legislación ordinaria, tanto en el COFIPE, como en reformas a otras leyes e incluso la creación de una nueva ley, como fue la del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Los aspectos más delicados seguían siendo los referidos al financiamiento en cuanto a la distribución entre el público y el privado; lo relativo a los topes máximos de gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación y las sanciones para casos de incumplimiento. Estos puntos fueron debatidos ampliamente por las directivas de los partidos políticos pero el consenso se dificultaba.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*, p. 263.

Destacan puntualmente los siguientes rubros en la reforma de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

- Se adecua en general este ordenamiento legal, debido a las reformas constitucionales, verbigracia, el tema de los senadores por representación proporcional.
- Se crean nuevas comisiones del Consejo General vinculadas a las tareas sustantivas del aparato administrativo del IFE.
- Se modifica la composición de los consejos locales y distritales.
- Se reasignan algunas atribuciones al Consejero Presidente que antes competían al Director General.
- Se crea la figura del asistente electoral.
- Se establecen normas para regular las encuestas.
- Se fija como mínimo un 2% de la votación nacional emitida para conservar el registro un partido político, desapareciendo el procedimiento de registro condicionado.
- Se recoge la figura de las "agrupaciones políticas".
- Se redefine el financiamiento público, limitándose las aportaciones privadas e impidiéndose las aportaciones anónimas, con lo que se privilegia el financiamiento a cargo del Estado.
- Se incrementan los tiempos en radio y televisión, con la aplicación de reglas más precisas para su uso, consagrándose el "derecho de aclaración".
- Se obliga a la autoridad electoral a emitir listas nominales en las que se incluya la foto del elector.
- Se detalla la regulación de la figura del asistente electoral.
- Se da una reforma integral en materia de justicia electoral, con lo que se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual incluye un libro dedicado al juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- En virtud de la regulación específica de los rubros que se consignan, se reduce el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a cinco libros,

ya que se derogan los libros sexto (referido al Tribunal Federal Electoral), séptimo (consagrado a las nulidades y a los medios de impugnación) y octavo (relativo a la elección e integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

- Se genera el compromiso de revisar la viabilidad del voto en el extranjero.
- En los artículos transitorios se instrumenta la integración del Registro Nacional de Ciudadanos, a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Es pertinente hacer mención al hecho de que esta reforma generó a su vez la necesidad de modificar otras leyes y la creación de ordenamientos legales en los que quedaron plasmados algunos de los principios que obraban en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero que ahora se integraron a leyes especializadas, las cuales nos permitimos citar a continuación con una somera explicación de su contenido.

- Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: se incluye la materia electoral en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, incluso por parte de los institutos políticos nacionales o locales, según sea el caso.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: se le adiciona el título undécimo al considerarse al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial Federal.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: con la derogación del Libro Séptimo del COFIPE, se crea en el ámbito federal electoral, la primera ley adjetiva en la materia, la cual reconoce diversos medios de impugnación contra los actos de la autoridad electoral, creándose el juicio de revisión constitucional en la materia, procedente en términos genéricos contra actos o resoluciones de las autoridades electorales comunes.

- Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (hoy Código Penal Federal): modificaciones tendientes a precisar el alcance de los tipos contenidos en el Título Vigésimo cuarto de la máxima ley punitiva. Este tema es abordado minuciosamente en el capítulo V del presente trabajo.

### **i) Reforma del 23 de junio de 2002**

Publicada en el contexto de la creciente preocupación por las cuestiones relativas a la equidad de género, esta reforma se encuentra dirigida principalmente a la incorporación de diversas disposiciones legales que garanticen en materia electoral la participación de la mujer en el ámbito político, con lo cual se busca una reivindicación negada por la acendrada carga machista que secularmente ha caracterizado al ejercicio de los derechos políticos de nuestro país.

A través de ocho artículos se adicionan los numerales 4 y 269; se crean los artículos 175-A, 175-B y 176-C, derogándose la disposición relativa a que los partidos políticos nacionales debían considerar en sus estatutos el hecho de que las candidaturas a diputados y senadores no debían exceder al 70% las de un solo género, norma ubicada en el artículo vigésimo segundo transitorio de la reforma inmediata anterior al COFIPE.

La reforma incluye lo siguiente:

- Obliga a los partidos políticos en el sentido de la existencia de igualdad de oportunidades para tener acceso a cargos de elección popular, con independencia del sexo de la persona.
- También obliga a los partidos políticos a garantizar la participación de mujeres en la toma de decisiones, en cuanto a las oportunidades políticas.

- Se consagra la obligación de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad política entre mujeres y hombres, mediante las postulaciones a los cargos de elección popular.
- Se establece la prohibición de que los candidatos propietarios de un partido político o coalición rebasen el 70% de un mismo género.
- Se incorpora la integración por segmentos de las listas de representación proporcional, con el fin de que en cada uno de ellos exista un candidato de género diferente al de los otros dos integrantes del segmento.
- Se prevé que el Consejo General del Instituto Federal Electoral podrá requerir que se cumplan estas disposiciones; en caso de ser omiso el partido político o coalición se hará acreedor a una amonestación pública y se negará el registro de las candidaturas respectivas.
- Se adicionan diversas sanciones que pueden imponerse los partidos políticos de las agrupaciones políticas nacionales, en caso de incumplir con las obligaciones que se derivan de la ley electoral; éstas van desde una amonestación pública hasta la cancelación del registro.

## **B) Derechos políticos en México**

Como parte importantísima del Derecho Electoral surge el tema de los derechos políticos, cuya concepción no resulta del todo clara para la doctrina en la materia. Autores mexicanos, como Patiño Camarena y González de la Vega, eluden una definición y proceden a enumerar los diferentes derechos políticos que reconoce el sistema jurídico nacional a los ciudadanos.

Nos atrevemos a afirmar que se debe entender por derechos políticos al conjunto de prerrogativas reconocidas legalmente que operan a favor de los gobernados que reúnen la calidad de ciudadanos, y que se encuentran vinculadas a la vida democrática de un país.

Retomando los principios constitucionales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dedica el Título segundo de su Libro Primero a la puntualización de los derechos políticos, que se enumeran:

- Votar y ser votado para los cargos de elección popular.
- Asociarse en forma libre y pacífica para participar en los asuntos políticos del país.
- Participar como observadores en los procesos electorales.

Todos los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de participar de manera activa en las elecciones, a través del sufragio. Conforme al párrafo 2 del artículo 4 del COFIPE, el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; en consecuencia, existe prohibición expresa de ejecutar actos dirigidos a ejercer presión o coacción sobre los electores.

De igual forma, es un derecho de los ciudadanos el voto pasivo. A diferencia del voto activo, en el que basta con tener la calidad de ciudadano para poder ejercerlo y cumplir con los requisitos formales que recoge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 6, en el caso del voto pasivo es necesario que el ciudadano sea elegible, es decir, que cumpla con una serie de requisitos constitucionales y legales pertinentes para la función pública que se pretenda desempeñar.

Otro derecho político de especial envergadura es el de la asociación libre y pacífica con el objeto de participar activamente en los asuntos políticos de nuestro país. El ciudadano mexicano tiene el inalienable derecho de unirse con otros de su misma categoría, para que en forma conjunta alcancen los fines que persiguen en el ámbito político. En materia electoral este derecho se traduce en la potestad que tienen los ciudadanos de formar partidos políticos o de integrarse a los ya existentes.

Este derecho resulta de peculiar relevancia en el ámbito electoral mexicano, ya que nuestra Carta Magna y la legislación electoral vigentes no reconocen la posibilidad de contender en alguna elección, si no es a través de la previa postulación que al efecto haga un partido político nacional, con lo que las candidaturas independientes se hallan vedadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como parte de las reformas de 1996 encontramos la regulación profusa de un derecho político de cuño reciente en la legislación comicial mexicana, nos referimos a la participación de los ciudadanos en los procesos electorales como observadores. En un afán de dar mayor transparencia a las elecciones, el parágrafo 3 del artículo 5 del COFIPE se encuentra consagrado a la precisión de esta importante actividad, señalando puntualmente como un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos dicho rol.

Al abordar el tema que nos ocupa, González de la Vega<sup>50</sup> adiciona a estos derechos políticos el ejercicio del derecho de petición, no obstante estar reconocida dicha prerrogativa de manera expresa en la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en su artículo octavo; aunque al respecto explica Patiño Camarena:

...; la Constitución vigente en artículo octavo configura a este derecho, simultáneamente como una garantía individual y como un derecho ciudadano ya que en materia política, este derecho sólo puede ser ejercido por los ciudadanos mexicanos toda vez que únicamente éstos son titulares de derechos políticos.<sup>51</sup>

El derecho de petición consiste en la potestad que tiene el gobernado de dirigirse a cualquier autoridad con el objeto de solicitar información, siempre que lo

---

<sup>50</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Derecho Penal Electoral*, p. 10.

<sup>51</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, p. 168.

haga por escrito y en forma pacífica y respetuosa; en el sentido político, es un derecho reservado para los ciudadanos mexicanos.

### **C) Órganos sobre los que descansa la función electoral**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, dedica el Libro Tercero al Instituto Federal Electoral, organismo creado a través de la reforma constitucional del 5 de abril del mismo año, en la que se incluyó dentro del artículo 41 de nuestra Carta Magna un párrafo séptimo que contiene la caracterización del citado Instituto.

El Instituto Federal Electoral nace con las pretensiones de ser un organismo autónomo con personalidad y patrimonio propios; después de algunas modificaciones constitucionales y legales ya apuntadas, la autoridad electoral responsable de organizar los procesos comiciales, ha quedado estructurada de la siguiente manera:

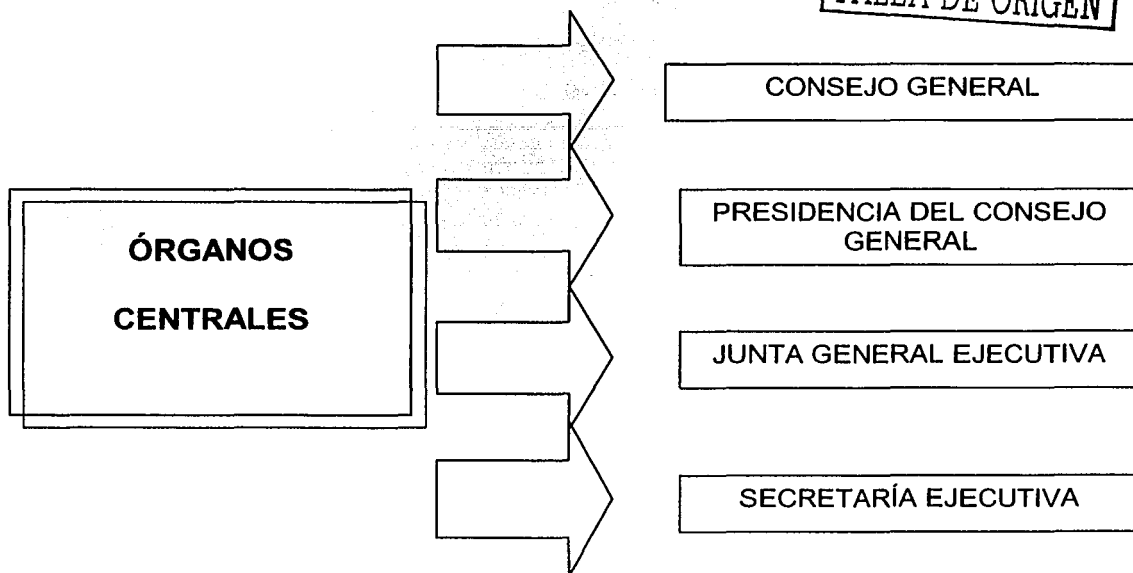
1. Órganos centrales
2. Órganos delegacionales
3. Órganos distritales

Procederemos a caracterizar cada uno de los niveles de organización del IFE, considerando la posición jerárquica que ya hemos listado, acompañando una explicación gráfica de la conformación interna en los diferentes órganos de la autoridad electoral en estudio.



## 1.- Órganos Centrales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El Consejo General es la máxima autoridad y el órgano superior de dirección; actualmente se encuentra completamente ciudadanizado, esto significa que ninguno de los consejeros es designado como antaño por el titular del Poder Ejecutivo, sino que existen diversos medios de acceso.

La integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral es la siguiente:

Con voz y voto:

- Consejero Presidente.
- Ocho consejeros electorales, electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Con voz, pero sin voto:

- Consejeros del Poder Legislativo. Uno por cada grupo parlamentario representado en alguna de las Cámaras.
- Representantes de los partidos políticos nacionales.
- Secretario Ejecutivo.

Se puede señalar que las decisiones del Consejo las toman los nueve consejeros electorales con voto, cuyo cargo es fijo, ya que los consejeros del Poder Legislativo pueden tener suplentes, al igual que los representantes de partido. En estos dos últimos casos, el número es variable, al condicionarse a la presencia de los partidos en las Cámaras como grupos parlamentarios, los cuales sólo se pueden formar cuando se conjunten 5 ó más Senadores en la Cámara Alta, o en su caso 5 ó más Diputados en la Cámara Baja.

Lo mismo cabe para los representantes de partidos políticos, ya que es posible la pérdida de registro por no alcanzar el mínimo de votación establecido en el párrafo 1, del artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2% de la votación en alguna de las elecciones que correspondan).

Respecto de las atribuciones del Consejo General, el artículo 82 del COFIPE compendia algunas de ellas, tales como:

- Expedir reglamentos interiores.
- Vigilar la oportuna integración de los órganos del Instituto.
- Designar al Secretario Ejecutivo y a los Directores Ejecutivos.
- Designar a los presidentes de los consejos locales y distritales.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente o coalición celebrados por los partidos políticos nacionales, así como los acuerdos de participación efectuados por las agrupaciones políticas con los partidos.
- Vigilar el desarrollo con apego a la ley electoral de las actividades que lleven a cabo los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas.

- Vigilar que las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se otorguen con apego al COFIPE y al reglamento respectivo.
- Resolver sobre el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo.
- Aprobar los modelos de la documentación electoral.
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña en las elecciones de Presidente, senadores y diputados.
- Registrar la plataforma electoral que deben presentar los partidos políticos cada proceso electoral.
- Registrar las candidaturas a Presidente y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional.
- Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de las listas de diputados electos por el principio de representación proporcional; hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas.
- Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.
- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

En cuanto a la Presidencia del Consejo General, podemos señalar que esta figura unipersonal, creada en el marco de las reformas de 1996, encuentra regulada

su actividad esencialmente en el artículo 83 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de donde sobresalen las siguientes atribuciones:

- Velar por la cohesión y unidad de los órganos del IFE.
- Establecer vínculos con otras instancias gubernativas para el logro de los fines del Instituto.
- Convocar y conducir las sesiones del Consejo General.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Consejo General.
- Proponer al Consejo General el nombramiento de los Directores Ejecutivos y del Secretario Ejecutivo.
- Proponer anualmente el anteproyecto de presupuesto.
- Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la presidencia de la República, senadores y diputados por representación proporcional.
- Presidir la Junta General Ejecutiva.

Entre los órganos centrales del Instituto Federal Electoral encontramos también a la Junta General Ejecutiva, la cual se encuentra integrada de la siguiente manera:

- Consejero Presidente,
- Secretario Ejecutivo,
- Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores,
- Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos,
- Director Ejecutivo de Organización Electoral,
- Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral,
- Director Ejecutivo de Capacitación y Educación Cívica,
- Director Ejecutivo de Administración.

Corresponde a la Junta General Ejecutiva cumplir con las siguientes tareas:

- Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto.
- Fijar procedimientos administrativos, de conformidad con las políticas y programas generales del Instituto.
- Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, así como los de capacitación y educación cívica.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos.
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de algún partido político que se encuentre en cualquiera de los supuestos de los incisos e) al h), del artículo 66 del COFIPE.
- Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales del Instituto.
- Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y los de imposición de sanciones.

Por último, otro órgano central de especial relevancia es la Secretaría Ejecutiva, que cumple un papel dual al fungir también como la Secretaría del Consejo; es por ello que sus atribuciones se encuentran contenidas en dos numerales diferentes, dependiendo del rol desempeñado. Corresponde en un sentido amplio al Secretario Ejecutivo, coordinar la Junta General, conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

El artículo 84 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recoge las atribuciones del Secretario del Consejo, tales como:

- Auxiliar al Consejo General y a su Presidente en el ejercicio de sus atribuciones.
- Preparar el orden del día de las sesiones del Consejo, declarar la existencia del quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, levantar el acta correspondiente y someterla a la aprobación de los consejeros y representantes asistentes.
- Informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo.
- Dar cuenta con los proyectos de dictamen de las comisiones.
- Recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto y preparar el proyecto correspondiente.
- Recibir y dar trámite a los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo, informándole sobre los mismos en la sesión inmediata.
- Informar al Consejo de las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral que le competan.
- Llevar el archivo del Consejo General.
- Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros y de los representantes de los partidos políticos.
- Firmar, junto con el Presidente del Consejo, todos los acuerdos y resoluciones que emita el propio Consejo.
- Proveer lo necesario para que se publique los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General.
- Integrar los expedientes con las actas de cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y presentarlos oportunamente al Consejo General.

- Integrar los expedientes con las actas del cómputo de las circunscripciones plurinominales de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y presentarlos oportunamente al Consejo General.
- Dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Locales y Distritales.
- Recibir, para efectos de información y estadística electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones.
- Todas las funciones que le confieran la ley, el Consejo General o su Presidente.

Asimismo, el artículo 89 precisa las funciones del Secretario Ejecutivo, de las que sobresalen:

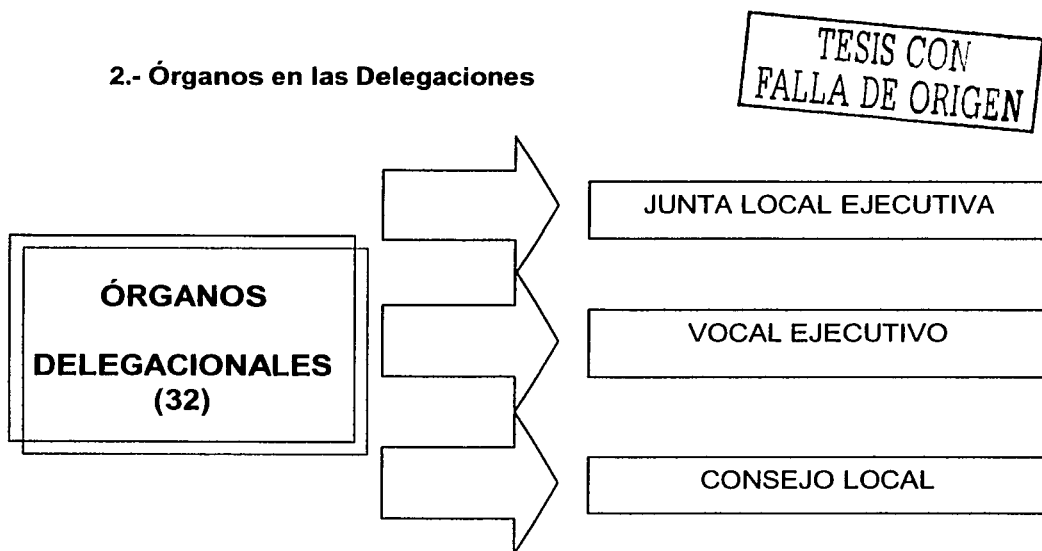
- Representar legalmente al Instituto.
- Actuar como Secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto.
- Cumplir los acuerdos del Consejo General.
- Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia.
- Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo.
- Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales, para los procesos electorales locales.
- Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados.

- Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de un sistema de informática idóneo para recabar los resultados preliminares.
- Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones.
- Recibir los informes de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y dar cuenta al Presidente del Consejo General sobre los mismos.
- Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta.
- Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el Consejero Presidente.
- Elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General.
- Ejercer las partidas presupuestales aprobadas.
- Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Secretario Ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General.
- Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias de acuerdo con las convocatorias respectivas.
- Expedir las certificaciones que se requieran.



- Todas las funciones contenidas en el COFIPE o que le encomienden el Consejo General, su Presidente o la Junta General Ejecutiva.

## 2.- Órganos en las Delegaciones



Ubicados en la sede de cada capital de las entidades federativas, estos órganos electorales se entienden integrados a una delegación, haciendo un total de 32.

Por lo que concierne a la Junta Local Ejecutiva, ésta es un órgano permanente integrado por:

- Vocal Ejecutivo
- Vocal de Organización Electoral
- Vocal del Registro Federal de Electores
- Vocal de Capacitación y Educación Cívica
- Vocal Secretario

Las atribuciones contenidas en el artículo 100 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son las que se describen a continuación:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales.
- Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades.
- Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales.

En cuanto a las atribuciones de los vocales ejecutivos, el artículo 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las recoge, sobresaliendo las siguientes:

- Presidir la Junta Local Ejecutiva.
- Presidir el Consejo Local durante el proceso electoral.
- Coordinar los trabajos de los Vocales de la Junta y distribuir los asuntos de su competencia.
- Someter a la aprobación del Consejo Local los asuntos de su competencia.
- Cumplir los programas relativos al Registro Federal de Electores y de capacitación electoral y educación cívica.
- Proveer a las Juntas Distritales Ejecutivas y a los Consejeros Distritales de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Llevar la estadística de las elecciones federales.

Respecto de los Consejos Locales, la ley electoral señala que su funcionamiento e integración queda sujeta al proceso electoral respectivo, por lo cual se le considera un órgano temporal. Estos Consejos se integran de la siguiente forma:

- Consejero presidente (nombramiento que recae en el Vocal Ejecutivo).

- Seis consejeros electorales.
- Representantes de los partidos políticos nacionales (con voz pero sin voto).

Concurren también con voz pero sin voto los integrantes de la Junta Local Ejecutiva; el Vocal Secretario fungirá de igual manera como Secretario del Consejo. El numeral 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales enumera las atribuciones de los Consejos Locales, a saber:

- Vigilar la observancia del COFIPE y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.
- Vigilar que los Consejeros Distritales se instalen en la entidad respectiva.
- Designar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales, con base en las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales.
- Resolver los medios de impugnación que les competan.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezca, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad.
- Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla.
- Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente a quien corresponda.

- Efectuar el cómputo de entidades federativas de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente a quien corresponda.
- Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los miembros del Servicios Profesional Electoral, a la persona que fungirá como Secretario en las Sesiones.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde.

En el caso de los Consejos Locales ubicados en las entidades federativas consideradas como cabeceras de circunscripción plurinominal, la ley les reconoce adicionalmente las atribuciones siguientes:

- Recabar de los Consejos Distritales comprendidos en su circunscripción, las actas del cómputo de la votación de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de realizar los cómputos de circunscripción plurinominal.
- Integrar el original y remitir las copias del expediente del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional al Secretario Ejecutivo del IFE.

Las funciones antes descritas son perfectamente entendibles si tomamos en cuenta que el hecho de fungir como cabecera de circunscripción lleva implícita la necesidad de coordinar las tareas de los demás Consejos Locales en cuanto a la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Su tarea es

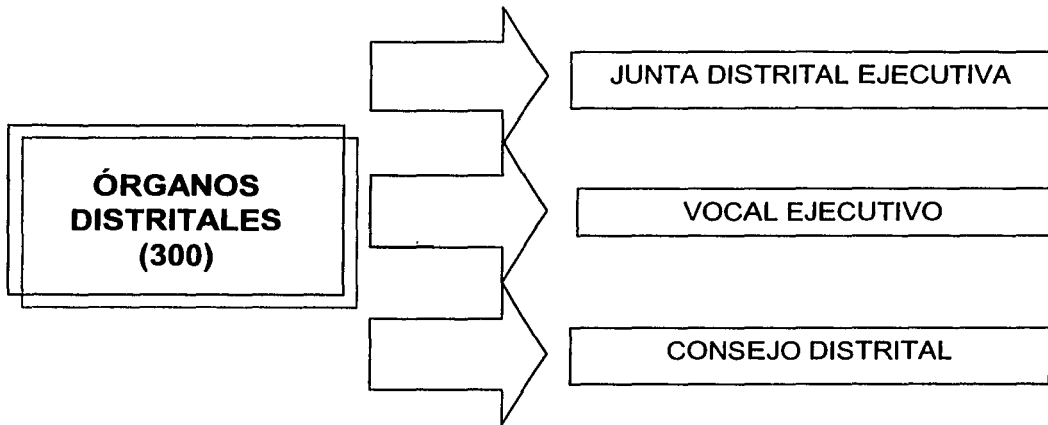
importante para poder definir la distribución de las doscientas curules que deben asignarse por este sistema electoral.

De igual forma que la Presidencia del Consejo General, la de los Consejos Locales cuenta también con atribuciones específicas, de las que resulta indispensable citar las consignadas a continuación:

- Convocar a las sesiones del Consejo Local y conducir las.
- Recibir las solicitudes de registro de candidatura a senadores por el principio de mayoría relativa presentadas por los partidos políticos nacionales.
- Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones, para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Dar cuenta al Secretario Ejecutivo del Instituto de los cómputos de la elección de senadores por ambos principios y declaraciones de validez referentes a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva.
- Vigilar la entrega a los Consejos Distritales, de la documentación, útiles y elementos necesarios para el desempeño de sus tareas.
- Expedir la Constancia de Mayoría y Validez de la elección a las fórmulas de candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la Constancia de Asignación a la fórmula de primera minoría conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Local.
- Informar lo anterior al Consejo General.
- Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Consejo Local respectivo.
- Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.- Órganos en los distritos electorales uninominales



Para efectos de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, la República Mexicana es dividida en 300 distritos electorales uninominales, en cada uno de los cuales existen los órganos electorales que se ilustran *supra*.

Cabe destacar que el criterio seguido para la distritación es el de densidad poblacional, lo que lleva a una revisión constante de la distribución de distritos electorales en todo el territorio nacional; por ministerio constitucional, todas las entidades federativas deben contar con dos distritos electorales como mínimo, sin importar su extensión o la densidad poblacional que tengan.

En cuanto al primero de los órganos distritales, la Junta Distrital Ejecutiva, es un órgano permanente que se encuentra integrado de la siguiente manera:

- Vocal Ejecutivo
- Vocal de Organización Electoral
- Vocal del Registro Federal de Electores
- Vocal de Capacitación y Educación Cívica

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

- Vocal Secretario

Son tareas de la Junta Distrital Ejecutiva, asignadas por la ley electoral en términos de su numeral 110, las siguientes:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.
- Poner a la consideración del Consejo Distrital las propuestas de asistentes electorales para el día de la jornada electoral.

Corresponde al Vocal Ejecutivo Distrital cumplir con las tareas que se consignan a continuación:

- Presidir la Junta Distrital Ejecutiva.
- Presidir el Consejo Distrital durante el proceso electoral.
- Coordinar las Vocalías a su cargo y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia.
- Someter a la aprobación del Consejo Distrital los asuntos de su competencia.
- Cumplir los programas relativos al Registro Federal de Electores y a la capacitación electoral y educación cívica.
- Proveer a las Vocalías y, en su caso, a las oficinas municipales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus tareas.
- Proveer lo necesario para que se publiquen las listas de integración de las mesas directivas de casilla y su ubicación.

- Rendir informe de sus actividades al Vocal Ejecutivo de la Junta Local respectiva.

El artículo 116 del COFIPE señala cuáles son las atribuciones de los Consejos Distritales, mismas que procederemos a puntualizar:

- Vigilar la observancia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.
- Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión.
- Determinar el número y la ubicación de las casillas.
- Insacular a los funcionarios de casilla.
- Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.
- Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral.
- Acreditar como observadores durante el proceso electoral, a los ciudadanos mexicanos, o a la organización que haya presentado su solicitud ante el Presidente del propio Consejo.
- Expedir, en su caso la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.



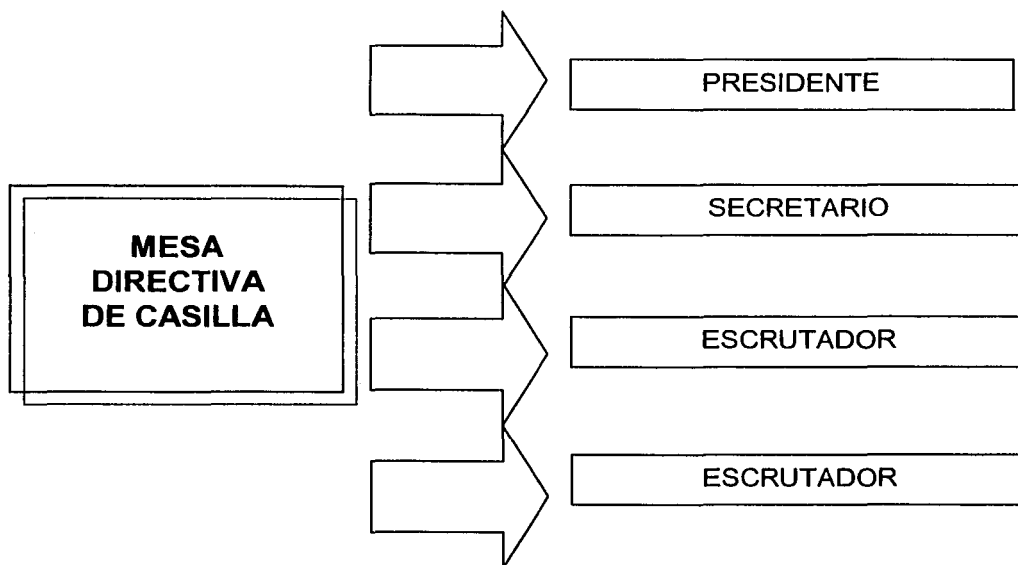
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

#### 4.- Mesas directivas de casilla

La ley electoral reconoce también como un órgano electoral a la mesa directiva de casilla, en su artículo 118, párrafo 1, donde se expresa lo siguiente:

Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

Dichas mesas se encuentran integradas como se grafica a continuación, en términos del artículo 119, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El artículo 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales describe el procedimiento que deben seguir las Juntas Distritales Ejecutivas para la conformación de las mesas directivas de casilla que habrán de recibir la votación el día de la jornada electoral.

El doctor Eduardo Castellanos Hernández explica con nitidez este procedimiento:

...el Consejo General, en el mes de enero del año de la elección, sorteará un mes del calendario, que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla...., en el mes de marzo del año de la elección sorteará las 29 letras que comprende el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.<sup>52</sup>

El tema de la integración de las mesas directivas de casilla lo retomamos con mayor detalle en la explicación relativa a la etapa preparatoria del proceso electoral.

El COFIPE distingue entre las atribuciones de la mesa directiva de casilla en su conjunto y las que competen a cada miembro de la misma. Son atribuciones colegiadas las siguientes, al tenor de lo prescrito en el artículo 121 del ordenamiento legal citado:

- Instalar la casilla respectiva.
- Recibir la votación de las elecciones que correspondan.
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- Permanecer en la casilla desde la instalación hasta su clausura.
- Clausurar la casilla.

---

<sup>52</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Las reformas de 1996*, p. 249.

El Presidente de la casilla es la máxima autoridad dentro de la misma. El artículo 122 compendia las atribuciones de dicho funcionario electoral, a saber:

- Presidir los trabajos de la mesa directiva y velar por el cumplimiento de la ley electoral, a lo largo del desarrollo de la jornada.
- Recibir de los Consejos Distritales la documentación, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, y conservarlos bajo su responsabilidad hasta la instalación de la misma.
- Identificar a los electores cuando la credencial para votar contenga errores de seccionamiento.
- Mantener el orden en la casilla y en sus inmediaciones.
- Auxiliarse de la fuerza pública en caso de ser necesario.
- Suspender, temporal o definitivamente, la votación en caso de alteración del orden o cuando existan circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del sufragio, el secreto del voto o que atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva.
- Retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave del orden, impida la libre emisión del sufragio, viole el secreto del voto, realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los partidos o de los miembros de la mesa directiva.
- Practicar, con auxilio del Secretario y de los Escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo.
- Turnar oportunamente al Consejo Distrital la documentación y los expedientes electorales dentro de los plazos legales.
- Fijar al exterior de la casilla en un lugar visible los resultados del cómputo de cada una de las elecciones.

El Secretario de la mesa deberá apoyar con las siguientes tareas:

- Levantar durante la jornada electoral las actas de instalación, cierre de la votación, escrutinio y cómputo por cada elección y distribuirlas a los representantes de los partidos políticos.
- Contar inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar su número en el acta de instalación.
- Verificar que el nombre del elector aparezca en la lista nominal correspondiente.
- Recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos.
- Inutilizar las boletas sobrantes.

En cuanto a los escrutadores, el numeral 124 del COFIPE describe las atribuciones de estos funcionarios:

- Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna, y el número de electores anotados en la lista nominal de electores.
- Contar el número de votos emitidos a favor de cada candidato, fórmula, o lista regional.
- Auxiliar al Presidente o al Secretario en las actividades que les encomienden.

#### **D) Principios rectores de la función electoral**

En un afán de convertir a la labor de los órganos estudiados en el inciso anterior, en una garantía para la existencia de procesos electorales auténticamente democráticos, nuestra legislación recoge una serie de principios rectores de dicha función, estableciendo que todas las actividades desempeñadas por la máxima

autoridad en la materia, el Instituto Federal Electoral, deberán regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. (Artículo 69, parágrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)

### **1. Certeza**

Este primer principio, corresponde a la necesidad de que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables, de tal modo que se ofrezca certidumbre, seguridad y garantías a los ciudadanos y partidos sobre la actuación honesta de la autoridad electoral y sus servidores.

Parte de la certeza que necesariamente debe darse en materia electoral, consiste en la existencia de instrumentos idóneos para determinar la legitimidad en el ejercicio del voto activo y/o pasivo; instrumentos tales como la credencial para votar con fotografía, las listas nominales debidamente conformadas, etcétera.

### **2. Legalidad**

El principio de legalidad debe entenderse como una reiteración de una garantía constitucional de vital importancia para el sistema jurídico mexicano, como lo es la contenida en el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, con el fin de que se observen escrupulosamente los mandatos constitucionales y secundarios.

En consecuencia, es claro que la autoridad electoral deberá ceñir todos sus actos al marco jurídico, teniendo como punto de partida el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al igual que las leyes secundarias integradas al sistema jurídico mexicano. De la misma manera, los ciudadanos y las asociaciones políticas (partidos y agrupaciones) deberán actuar dentro de los parámetros legales.

La legalidad representa una garantía en el actuar de la autoridad electoral, a favor del ciudadano, en su calidad de titular de los derechos político-electorales. Asimismo, el amparo de este principio trasciende a las figuras de asociación que las leyes electorales reconocen, verbigracia, partidos políticos y agrupaciones políticas.

Después de un estudio acucioso de los aspectos involucrados con el tema de la legalidad en el ámbito electoral, el maestro Flavio Galván Rivera concluye:

... el incumplimiento de este principio constitucional, ya por los ciudadanos, los partidos políticos o las autoridades electorales, nos pueden ubicar al margen de la ley, creando incertidumbre de todo tipo, inseguridad jurídica e inestabilidad social en todos los órdenes y que este incumplimiento, en suma, puede conducirnos al umbral del caos social, y del silencio del derecho, para dar paso a la voz, incontrolable tal vez, de la anarquía y la destrucción de nuestras instituciones jurídicas, políticas y electorales.<sup>53</sup>

El Instituto Federal Electoral, en uno de sus trípticos de la serie de *Divulgación de la Cultura Democrática* da respuesta a la interrogante de qué es la legalidad:

Es la garantía de convivencia civilizada entre los hombres, basada en el cabal cumplimiento de la ley.

Es el respeto a las normas que establecen los derechos y deberes de todos los individuos que conforman una comunidad.<sup>54</sup>

Por su parte, Orozco Henríquez considera que el principio de legalidad electoral debe entenderse como la necesaria fundamentación y motivación de todo acto realizado por las autoridades electorales.

En consecuencia, el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al derecho; en otros términos, todo acto o

<sup>53</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio. *El principio de legalidad en materia electoral*, en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo*, p. 701.

<sup>54</sup> ¿Qué es la legalidad?, Trípticos de Divulgación de la Cultura Democrática número 2, p. 1.

procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En efecto, la existencia y sujeción de las normas jurídicas, en cuya elaboración hayan participado directa o indirectamente los miembros de una comunidad, es una de las características básicas de todo Estado democrático de derecho.<sup>55</sup>

Con el objeto de redondear este tema, nos permitimos transcribir el siguiente criterio jurisprudencial:

#### PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL

**Tipo de Tesis:** Relevantes

**Materia:** Electoral

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II, y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-085/97. Partido Acción Nacional. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.*

<sup>55</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. *Valores éticos tutelados por el régimen electoral*, p. 347.

### **3. Independencia**

Incorporado como un principio electoral a través de la reforma constitucional de 1993, la doctrina considera que la independencia consiste en la potestad de actuar con autonomía y libertad ante los órganos que desempeñan las demás funciones del poder público, así como ejercer éstas sin la interferencia o presión de los partidos políticos.

El proceder del Instituto Federal Electoral está totalmente al margen de los órganos de gobierno, es una entidad que goza de plena potestad en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales, por lo que no puede darse subordinación o adscripción a cualquiera de los poderes.

Cabo de la Vega alude al tema de la independencia, referida a los órganos electorales, justificando su existencia al aseverar lo que se expone a continuación:

El carácter garantista del derecho electoral carecería de toda fiabilidad si, finalmente las decisiones sobre la validez de la elección o los resultados totales o parciales pudieran verse ensombrecidos por la actuación de quien dispone del aparato estatal.<sup>56</sup>

### **4. Imparcialidad**

El principio que ahora nos ocupa está dirigido a la pretensión de que en la realización de las actividades electorales, los integrantes de los institutos electorales brinden un trato igual a los distintos partidos políticos y a los candidatos, sin distincos y excluyendo toda clase de privilegios; en general, conduciéndose con un ineludible desinterés respecto de las posiciones partidistas, en el marco de la competencia electoral.

---

<sup>56</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio. *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, pp. 131, 132.



La imparcialidad supone que quienes integran algún órgano electoral se conduzcan relegando cualquier preferencia política; en tanto servidores de la democracia y de los ciudadanos, este principio es de vital importancia para la credibilidad de los órganos electorales.

Orozco Henríquez señala al respecto:

El principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.<sup>57</sup>

## **5. Objetividad**

El principio de objetividad implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad, consecuentemente, lleva ajena la obligación de interpretar y asumir los hechos por encima de visiones y opiniones parciales, subjetivas o unilaterales.

### **E) El régimen de los partidos políticos**

Reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como organizaciones de interés público encargadas de coadyuvar en las elecciones, los partidos políticos en nuestro país tienen un papel protagónico dentro de los procesos electorales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consagra todo su Libro Segundo a la regulación de los partidos políticos (artículos 22

---

<sup>57</sup> *Op. Cit.*, p. 348.

a 67). Buscaremos presentar un breve panorama del tratamiento que da a este tema la legislación electoral.

## **1. Constitución**

Para que se pueda formar un partido político, y éste cuente con el reconocimiento legal, se deben reunir los requisitos que para el efecto establece el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

- Contar con los siguientes documentos básicos:
  - Declaración de principios: cuyo contenido se ceñirá a la Constitución y demás normas legales; será la expresión del sustento ideológico del partido y en ella se establecerá un compromiso de preservar al partido de toda injerencia extranjera, así como la obligación de actuar en un marco de paz y de democracia.
  - Programa de Acción: contendrá las medidas a adoptar con el fin de convertir en una realidad los objetivos trazados, considerando también la formación política e ideológica de sus correligionarios.
  - Estatutos: en ellos constará el nombre oficial, emblema y colores que deberán estar exentos de alusiones religiosas o raciales; también recogerán los medios y procedimientos de afiliación e integración de los órganos directivos.
- Tener al menos 30,000 afiliados, o el equivalente al 0.13 % del Padrón Electoral Federal, distribuidos de cualquiera de estas maneras:
  - 3,000 en al menos diez entidades federativas, o
  - 300 en al menos cien distritos electorales.

## **2. Derechos de los partidos políticos**

El derecho primordial que tienen estos grupos de ciudadanos respecto del Estado es el de su reconocimiento legal, su existencia jurídica, pero también el de recibir un trato justo y en igualdad de oportunidades por parte del gobierno y de sus órganos y, en ocasiones, como en el caso mexicano, el de obtener subvenciones públicas.

Las obligaciones de los partidos en el ámbito externo comprenden las de actuar por las vías institucionales, utilizar medios pacíficos y autorizados para la lucha política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos.

En el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de los militantes ni de otros ciudadanos o lesionen los principios democráticos del Estado de Derecho. Su obligación primordial en el ámbito interno consiste en respetar la democracia en su seno, esto es, contar con procedimientos democráticos y respetar los derechos de sus militantes.

El artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recoge los derechos de los partidos políticos nacionales:

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:
  - a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
  - b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
  - c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida

democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo;

- d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código;
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código;
- f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I, del párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución;
- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código;
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales; y
- k) Los demás que les otorgue este Código.

Adicionalmente a lo explicado en los párrafos anteriores, es de resaltarse que en la reforma de 1996, se buscó que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corrieran por las vías transparentes y conocidas, en razón de su calidad de entidades de interés público.

En consecuencia, la ley garantizará que los partidos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, con el

financiamiento de éstos y sus campañas electorales, se garantizará que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

Asimismo, se logró la existencia de topes a los gastos de campaña de los partidos, siendo esta medida absolutamente pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos mediante las campañas. Estos temas los abordaremos con mayor detalle más adelante.

### **3. Obligaciones de los partidos políticos**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consagra el numeral 38 a la tarea de compendiar las más importantes obligaciones que corren a cargo de los partidos políticos nacionales, mismas que habremos de precisar a continuación:

- Respetar los principios legales, observando en todas sus actividades el marco legal y ajustando su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.
- Respetar la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.
- Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federales o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro.

El porcentaje mínimo de votación que deben obtener los partidos políticos para conservar su registro basta con que en una sola elección alcancen 2% de la votación, de lo contrario, perderán su registro. Además el partido que

pierda su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. Del mismo modo, el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión, a través de la representación proporcional es el mismo 2% de la votación nacional.

- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tenga registrados.
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.
- Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral.
- Editar por lo menos trimestralmente una publicación de carácter teórico.
- Sostener por lo menos un centro de formación política.
- Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección correspondiente.

En este caso, el tiempo que dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda.

- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debiendo entregar la documentación que se les solicite, respecto a sus ingresos y egresos.
- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a los documentos básicos (declaración de principios, programa de acción, estatutos) dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejero General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas, para lo cual contará con 30 días que corren a partir de la presentación de la documentación correspondiente.
- Comunicar al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.
- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.
- Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c), del párrafo 1, del artículo 36 de el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya transcrito *supra*.
- Abstenerse de usar expresiones que impliquen diatriba, calumnia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, de manera especial durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.

- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

#### **4. Prerrogativas de los partidos políticos**

Para efectos electorales, la ley considera en dos grandes rubros los beneficios a que tienen derecho los institutos políticos; en el caso de las prerrogativas, éstas se encuentran identificadas con las aportaciones públicas hechas en especie, como es el caso de los tiempos en radio y televisión, que necesariamente habrán de ser empleados en la difusión de principios ideológicos, programa de acción y plataformas electorales de cada partido.

El IFE cuenta con una Comisión de Radiodifusión, que en coadyuvancia con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas en los tiempos correspondientes. El numeral que se reproduce a continuación, se encuentra consagrado a la precisión de las prerrogativas que la Ley electoral reconoce a los partidos políticos en México:

#### **ARTÍCULO 41**

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:
  - a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 y 47 de este Código;
  - b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia;
  - c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y



- d) Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

## 5. Financiamiento de los partidos políticos

La legislación electoral ha tendido a dar prioridad al financiamiento público de los partidos, es decir, al hecho de que los recursos económicos de estas organizaciones provengan fundamentalmente del erario público. Esta postura se refuerza con la idea de Cotarelo al señalar que la vía pública de financiamiento “viene a proteger el principio de igualdad de oportunidades, básico en el Estado social y democrático de derecho.”<sup>58</sup>

En contraposición a lo anterior, algunos autores consideran que el origen del financiamiento debe ser estrictamente de carácter privado, ya que así “se obliga a los partidos a ‘cultivar’ su credibilidad y a estrechar su relación con los electores permitiendo, por otra parte, dinamizar la actividad de todas las instancias organizativas de los partidos, lo que afectaría positivamente a su implantación y favorecería la democracia interna.”<sup>59</sup>

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 49, cinco formas diversas de financiamiento:

- Público.
- Proveniente de la militancia.
- Contribuciones de los simpatizantes.
- Autofinanciamiento.
- Proveniente de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

---

<sup>58</sup> COTARELO, Ramón. *Partidos Políticos y Democracia*, en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, p. 31.

<sup>59</sup> DEL CASTILLO VERA, Pilar. *La financiación de los partidos*, en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, p. 91.

Ya dentro del financiamiento público encontramos que nuestra legislación reconoce cuatro formas de subsidio, las cuales explica con toda claridad Barquín Álvarez, en su ensayo *Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México*, de donde retomamos lo siguiente:

El primer tipo de subsidio se refiere a la fuerza electoral y se distribuye en forma equitativa, correspondiéndole más fondos a los partidos que hubieran obtenido una mayor votación. El segundo rubro se distribuye en forma igualitaria entre los diversos partidos... El tercer tipo de subsidio, de subrogación en las contribuciones que los diputados y senadores hagan a sus partidos, parece ser que se trata de un subsidio por fuerza electoral;...El último rubro de financiamiento público en México parece ser más meritocrático y aproximarse a la línea del financiamiento estilo *matching funds*,...<sup>60</sup>

Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos naturales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de los recursos, se encuentra constituida la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funciona de manera permanente.

## **6. Fiscalización de los partidos políticos**

Una de las tareas más importantes y delicadas que llevan a cabo los órganos electorales consiste en la vigilancia y control del monto y destino de los recursos públicos que son proporcionados a los partidos políticos, lo cual se hace fundamentalmente a través de una Comisión nombrada por el Consejo General de Instituto Federal Electoral.

---

<sup>60</sup> En *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, pp. 144, 145.

A partir de la reforma de 1996, y derivado de las suspicacias generadas en cuanto a las elecciones presidenciales de 1994, basadas en las denuncias que algunos partidos políticos hicieran en torno a los gastos de campaña y su origen, se reformaron y adicionaron los artículos 49-A y 49-B del COFIPE, los cuales habían sido incorporados en la reforma electoral de 1993, con el objeto de regular más detalladamente los recursos de los partidos políticos nacionales.

Para llevar a cabo la tarea mencionada, se crea en el artículo 49, parágrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuyas funciones se encuentran compendiadas en el artículo 49-B parágrafo 2, al siguiente tenor:

2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:
  - a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
  - b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
  - c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
  - d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
  - e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;
  - f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

- g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones prácticas;
- i) Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;
- j) Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo; y
- k) Las demás que le confiera este Código.

Con base en estas disposiciones, la Comisión de Fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas es la encargada de recibir los informes respecto del origen, monto y destino de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales reciban por cualquier modalidad de financiamiento, debiendo ceñirse a las reglas contenidas en el numeral 49-A, parágrafo 1, de la Ley electoral, mismas que transcribimos a continuación:

- a) Informes anuales:
  - I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y
  - II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.
  
- b) Informe de campaña:
  - I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los

- gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;
- II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguiente contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales;
  - III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Comisión antes citada deberá revisar los informes anuales dentro de los sesenta días posteriores a la fecha límite de entrega; en cambio, cuando se trate de informes de campaña, contará con ciento veinte días para llevar a cabo la revisión correspondiente.

En caso de que requiera mayor documentación para acreditar la veracidad de lo consignado en los informes, la Comisión de Fiscalización podrá solicitarlos en todo momento a los órganos responsables del financiamiento de cada partido o agrupación.

Si al revisar los informes se advirtiera la existencia de omisiones o errores técnicos, la comisión apercibirá al partido o agrupación para que en un término de diez días se sirvan hacer las aclaraciones o rectificaciones pertinentes.

Transcurridos los plazos anteriormente señalados, la Comisión de Fiscalización contará con veinte días para elaborar dictamen consolidado, mismo que deberá ser presentado ante el Consejo General del IFE, dentro de los tres días posteriores a su conclusión, acompañado del proyecto de resolución respectivo, en el que se establezcan la sanción o sanciones procedentes.

En caso de que existieran quejas respecto de los informes sobre el origen y aplicación del financiamiento, éstas serán presentadas al Secretario Ejecutivo del

IFE, quien a su vez las turnará a la Comisión, con el fin de que sean analizadas previamente a la emisión del dictamen.

En términos del inciso d, del párrafo 2, del artículo 49-A, el dictamen consolidado que rinda la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberá contener por lo menos lo siguiente:

- I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y
- III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

El dictamen y la resolución podrán ser impugnados y conocerá de ello el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante lo cual el Consejo General del IFE deberá cumplir lo siguiente: (artículo 49-A, párrafo, 2 inciso g)

- I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;
- II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y
- III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberá publicarse los informes anuales de los partidos.

## **F) El proceso electoral y sus etapas**

El Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala las diversas etapas que conforman al proceso electoral, el cual es definido por dicho ordenamiento así:

### **ARTÍCULO 173**

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

#### **1. Preparación de la elección**

Contrario a lo que la mayoría de la gente piensa respecto de la organización de unas elecciones, quienes hemos tenido la oportunidad de participar en los procesos sufragáneos desde diversas perspectivas, podemos constatar que atrás de una votación federal o local existe una inmensa cantidad de trabajo y esfuerzo por parte de los actores electorales, que si bien no es perceptible a simple vista, sí se ven reflejados en la buena organización o no de un proceso comicial.

En el caso federal, la etapa que abordamos da inicio con la primera sesión del Consejo General del IFE que por mandato legal debe celebrarse durante la primera semana del mes de octubre del año previo al de la elección, concluyendo al iniciarse la jornada electoral; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula del artículo 175 al 211 lo relativo a los actos preparatorios de una elección, de donde se distinguen los siguientes rubros:

### **a) Registro de candidatos**

En la democracia mexicana se ha concedido a los partidos políticos la exclusividad para registrar candidatos a los cargos de elección popular, sin que se reconozca la existencia de candidaturas independientes en el ámbito federal. En todo caso, deberá presentarse ante la autoridad sufragánea la plataforma electoral del partido, como requisito para poder postular candidatos, ello dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección.

Los plazos para llevar a cabo el registro de candidatos, quienes habrán de cumplir con los requisitos de elegibilidad marcados por la Constitución y por el artículo 7 del COFIPE, son los siguientes:

- Diputados por mayoría relativa, del 1 al 15 de abril, ante el Consejo Distrital respectivo.
- Diputados por representación proporcional, del 15 al 30 de abril, ante el Consejo General.
- Senadores por mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo, ante el Consejo Local correspondiente.
- Senadores por representación proporcional, del 1 al 15 de abril, ante el Consejo General.
- Presidente de la República, del 1 al 15 de enero, ante el Consejo General.

Un avance importante en la búsqueda de la igualdad sexual en el ámbito político, consiste en las disposiciones contenidas en el artículo 175 del COFIPE, referidas a la promoción que deben hacer los partidos políticos de la participación de la mujer en la vida política del país, postulándolas para cargos de elección popular, así como límites porcentuales de género.



## **b) Campañas electorales**

En el numeral 182 parágrafo 1 se define lo que debe entenderse por campaña electoral, al decir que “es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.”

Este mismo artículo, a su vez, delimita el alcance del término “propaganda electoral”, al siguiente tenor:

Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Dentro de las reformas del 24 de septiembre de 1993 se incluyó un tema de especial relevancia para la búsqueda de un marco legal más equitativo y que permitiera reglas electorales igualitarias, nos referimos a los topes de gastos de campaña previstos en el artículo 182-A, cuya regulación ha sufrido diversas modificaciones en las subsecuentes reformas.

Son objeto de restricción y de un tope que en cada elección acuerde el Consejo General, los siguientes conceptos:

- Gastos de campaña
- Gastos operativos de campaña
- Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión

El inicio de las campañas electorales queda supeditado al registro de candidatos, pudiendo comenzar al día siguiente de haberlo obtenido, debiendo concluir tres días antes de que se celebre la jornada electoral.

En cuanto al contenido de la propaganda y de las actividades de campaña, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales privilegia la exposición y desarrollo de los contenidos de la plataforma electoral, sobre los postulados contenidos en los documentos básicos de los partidos políticos, sin soslayarlos.

El artículo 190 del COFIPE representa una excepción interesante para el Derecho Penal Electoral, ya que es el único numeral en toda la ley que alude expresamente a algún artículo del Código Penal Federal; en su párrafo 4, señala que se sujetan a las penas previstas en el artículo 403, del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal (hoy Código Penal Federal), quienes incumplan con la prohibición de publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que persigan dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos dentro de los ocho días previos a la elección y hasta el cierre oficial de las casillas más occidentales del país (las ubicadas en los Estados nortefños como Baja California).

Al parecer el legislador ignora la existencia de la fracción XIII, del numeral citado, la cual recoge el tipo penal que consagra en forma expresa la prohibición antes citada, lo que hace innecesaria la existencia del párrafo 4 en cita, al menos en los términos apuntados.

Dentro de este tema, resalta la obligación de la autoridad electoral de organizar a petición de los partidos políticos debates públicos con los candidatos presidenciales.

### **c) Integración y ubicación de las mesas directivas de casilla**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recoge un sistema exhaustivo y depurado para la designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, tal y como lo describe el artículo 193 del ordenamiento citado.

Tal y como lo ordena la ley electoral federal, corresponde al Consejo General del IFE llevar a cabo un sorteo durante el mes de enero del año de la elección, con el fin de determinar el mes y su subsecuente, los cuales servirán como base para el proceso de insaculación.

Durante los primeros veinte días del mes de marzo, las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a seleccionar de la lista nominal a un diez por ciento de sus integrantes por cada sección electoral.

Los ciudadanos que resulten insaculados, serán convocados a participar en los cursos de capacitación que se impartirán lo que reste de marzo y durante el mes de abril; hecho lo anterior, las Juntas Distritales evaluarán a los ciudadanos, considerando su escolaridad, con el fin de precisar quiénes están en aptitud de pasar a la siguiente fase para la integración de las mesas receptoras de la votación.

El Consejo General de nueva cuenta lleva a cabo un sorteo durante marzo, con el fin de determinar la letra del abecedario que servirá como base para seleccionar a quienes integrarán las mesas directivas de casilla.

### **d) Registro de representantes de partidos políticos**

También durante la etapa de preparación de la jornada electoral, se debe llevar a cabo el registro de los representantes de los partidos políticos nacionales, ante las autoridades electorales respectivas; debemos recordar que en cada consejo y en la Comisión de Vigilancia del Registro de Electores, es derecho de los partidos políticos

contar con representación, incluso el día de la jornada electoral en las casillas electorales y en los distritos a través de la figura del representante general.

A efecto de que la autoridad electoral pueda acreditar formalmente a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, el artículo 201 de nuestra ley electoral federal establece el procedimiento que debe agotarse ante los Consejos Distritales.

Es derecho de los partidos políticos nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada casilla electoral; asimismo, podrán contar con representantes generales, a razón de uno por cada diez casillas urbanas, o uno por cada cinco mesas receptoras ubicadas en zonas rurales.

El numeral 200 de la multicitada ley electoral federal compendia los siguientes derechos a favor de los representantes de los partidos políticos nacionales acreditados ante las casillas:

- Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura.
- Observar y vigilar el desarrollo de la elección.
- Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla.
- Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación.
- Presentar escrito de protesta al término del escrutinio y del cómputo.
- Acompañar al Presidente de la mesa directiva de casilla, al Consejo Distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral.

Como contrapartida, es obligación de los representantes partidistas vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia.

### **e) Documentación y material electoral**

Dentro de la fase preparatoria del proceso electoral, resulta ineludible la necesidad de llevar a cabo el diseño y producción de la documentación y los materiales electorales que habrán de ser empleados el día de la jornada electoral.

Es tarea del Consejo General del IFE aprobar los modelos de las boletas electorales que se utilizarán para la emisión del voto, las cuales contendrán una serie de elementos que permitirán identificar con toda certeza la elección de la que se trata.

En cuanto a la distribución de estos materiales, el COFIPE ordena en su artículo 207 que obren en poder de los Consejos Distritales a más tardar veinte días antes de la jornada electoral, los cuales a su vez serán entregados a los presidentes de las mesas directivas de casilla, dentro de los cinco días previos al de la elección.

## **2. Jornada electoral**

Un tema de peculiar importancia para el Derecho penal electoral es el relativo a la segunda fase del proceso electoral, ya que es el punto neurálgico del mismo, en el que se pueden dar un gran número de las violaciones previstas en el Código Penal Federal; dentro de esta etapa podemos resaltar las siguientes fases:

### **a) Instalación de la casilla**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ordena que a las ocho horas del primer domingo de julio del año de la elección, los funcionarios de la mesa directiva de casilla deberán proceder a la instalación de la misma, en presencia de los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Instituto.

Aunque la ley electoral no describe cómo debe procederse, corresponde a los funcionarios organizar la casilla, armando las mamparas que servirán para que los ciudadanos voten cómodamente y se garantice el secreto del voto; colocarán mesas con todos los materiales y documentos indispensables, tales como boletas, listas nominales, tinta indeleble, sellos, plumas, lápices; armarán y colocarán en un lugar seguro las urnas donde se habrán de introducir las boletas utilizadas para emitir sufragios; el presidente deberá cerciorarse de que la instalación se lleve a cabo en el lugar señalado por el Consejo Distrital y que éste reúna los requisitos contenidos en el numeral 194 del COFIPE, a saber:

#### ARTÍCULO 194

1. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Fácil y libre acceso para los electores;
- b) Propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto;
- c) No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate;
- d) No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos; y
- e) No ser locales ocupadas por cantinas, centro de vicio o similares.

2. Para la ubicación de la casillas se preferirán, en caso de reunir los requisitos señalados por los incisos a) y b) del párrafo anterior, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.

Lo anterior se complementa con lo establecido por el artículo 215 de la ley electoral en cita, donde se recogen las causas justificadas para que se instale la casilla en un lugar diverso al escogido con antelación, ampliando las hipótesis:

- a) No exista el local indicado en las publicaciones respectivas;
- b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación;
- c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley;
- d) Las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo; y
- e) El Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al Presidente de la casilla.

Ante cualquiera de las eventualidades descritas por el numeral 215, la casilla electoral de que se trate, deberá instalarse en el territorio que abarca la misma sección y en el lugar adecuado más próximo al originalmente considerado; es obligatorio dejar aviso de la nueva ubicación de la casilla, en el exterior del local asignado previamente pero que no reunió los requisitos legales.

#### **b) Apertura de la casilla**

El artículo 216 de la ley sufragánea marca el momento en que debe darse inicio a la recepción de la votación, al decir que es obligación del presidente de la mesa directiva anunciar que se abre la casilla para recoger los votos, lo cual, aunque no sea expresamente explicado por la ley electoral, se entiende que deberá hacer una vez que ha quedado debidamente instalada la casilla después de las ocho horas del día de la elección. No se puede abrir la casilla hasta que se haya levantado el acta relativa a la instalación.

### **c) Recepción de la votación**

Una vez abierta la casilla, la ley electoral prohíbe que se suspenda la recepción de la votación, salvo que se presente una causa de fuerza mayor, siendo obligación del Presidente de la mesa directiva dar aviso por escrito inmediatamente al Consejo Distrital respectivo; en el documento citado deberá consignar la causa justificada para suspender la votación, precisar la hora en que ocurrió y la cantidad de electores que ya habían sufragado. El Consejo definirá si se reanuda o no la votación.

Procederemos a describir el procedimiento que deben seguir los funcionarios de la mesa directiva de casilla y los electores:

- Los electores deberán votar en el orden que concurran a la casilla.
- Los votantes deberán mostrar su Credencial para Votar con fotografía.
- Si el elector aparece en la lista nominal de electores con fotografía que corresponde a su domicilio, el presidente de la casilla deberá permitir que vote al ciudadano cuya credencial tenga errores de seccionamiento, siempre que se cerciore dicho funcionario electoral de que reside en esa sección el votante.
- Es obligación del Presidente de la casilla recoger las credenciales para votar que estén alteradas o que no pertenezcan al ciudadano que la utilice, hecho que hará constar en las incidencias.
- Previa exhibición de la credencial para votar con fotografía, y habiendo comprobación de que el elector aparece en los listados nominales, se le hará entrega por parte del Presidente de la mesa directiva de casilla de las boletas de las elecciones correspondientes.
- El elector se dirigirá a la mampara con el fin de marcar libremente y en secreto el círculo o el cuadro correspondiente al partido por el que quiere votar, o en su defecto, escribir el nombre del candidato no registrado por el cual vote.



- En caso de que el elector no sepa leer o padezca alguna discapacidad o aptitud diferente que le impida marcar sus boletas, entonces podrán ser auxiliados por persona de su confianza.
- Hecho lo anterior, el elector procederá a doblar la o las boletas electorales con el fin de depositarlas en la urna respectiva.
- El secretario de la mesa directiva de casilla hará constar en la lista nominal que el elector ha sufragado, anotando la palabra "votó".
- El secretario marcará la credencial para votar del elector, en el espacio correspondiente.
- Después procederá a impregnar de tinta indeleble el pulgar derecho del elector y le devolverá su credencial para votar.
- Se permitirá sufragar a los representantes de los partidos ante la mesa directiva de casilla siguiendo el mismo procedimiento, con la salvedad de que en este caso se hará constar al final de la lista nominal el nombre completo del representante y la clave de elector que aparece en su credencial para votar con fotografía.

El Presidente de la mesa directiva tendrá la obligación de preservar el orden, asegurar el ejercicio libre y secreto del voto, así como garantizar el libre acceso de los votantes a la casilla. Los demás miembros de la mesa permanecerán en la casilla sin interferir en la libertad y la secrecía del voto ciudadano.

Además de los funcionarios de la casilla, podrán acceder a ella las siguientes personas:

- Los electores que van a sufragar.
- Los representantes de partido acreditados ante la mesa directiva de casilla.
- Notarios y jueces que deban dar fe de algún acto relacionado con la jornada electoral, previa identificación ante el Presidente de la mesa.
- Los funcionarios del IFE que sean requeridos por el Presidente de la casilla.

- Los representantes generales acreditados ante el Instituto, el tiempo que requieran para cumplir su función, absteniéndose de interferir en el normal desarrollo de la votación o de asumir atribuciones de los funcionarios de la casilla. El presidente de la casilla podrá expulsar al representante que incumpla con sus funciones, coaccione a los electores o altere el libre desarrollo de la jornada electoral.

Queda a su vez estrictamente prohibido el acceso a las casillas a las personas que se encuentren:

- Afectadas de sus facultades mentales.
- Intoxicadas o bajo el influjo de enervantes.
- Embozadas.
- Armadas.

Asimismo, está vedado el acceso a las siguientes personas, salvo que se presenten con el fin de ejercer su derecho de votar:

- Miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública.
- Dirigentes de partidos políticos.
- Candidatos.
- Representantes populares.

La Ley electoral faculta al Presidente de mesa directiva para que solicite el auxilio de la fuerza pública con el objeto de preservar el desarrollo normal de la votación; en caso de que se rompa el orden, el Secretario de la casilla hará constar las circunstancias en una acta especial que será firmada por los demás miembros de la mesa y por los representantes de los partidos políticos.

De igual forma, la Ley concede el derecho a los representantes de los partidos políticos de presentar ante el Secretario incidentes por escrito, siempre que en su

concepto constituyan alguna violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El citado funcionario electoral tendrá la obligación de recibir los escritos sin cuestionar su admisión y los incorporará al expediente de casilla.

El artículo 222 del COFIPE recoge para el día de la jornada electoral, una especie de inmunidad para los integrantes de las mesas directivas de casilla y los representantes de los partidos políticos, al prohibir su detención el día de los comicios, salvo que se les halle en flagrante delito.

Un caso peculiar el día de la jornada electoral, es del de las llamadas "casillas especiales", las cuales son instaladas con el objeto de que los electores que se encuentren en tránsito, también puedan ejercer su derecho a votar, sólo que en forma restringida en virtud de los distritos, entidades y circunscripciones, conforme a las reglas previstas en el artículo 223 del Código en la materia, mismas que expondremos de manera esquemática para hacerlas más entendibles.

El elector que pretenda votar deberá mostrar la credencial respectiva, así como el pulgar derecho, con el objeto de que el Presidente se cerciore de que no se le ha impregnado tinta indeleble por haber sufragado ya en otra casilla; el Secretario consignará en el acta de electores los datos de la Credencial para votar del ciudadano y le proporcionará las boletas electorales que correspondan, al tenor de las siguientes reglas:

<p>VOTA</p> <p>NO VOTA</p>	<p>Diputados por el principio de mayoría relativa</p>	<p>Diputados por el principio de representación proporcional</p>	<p>Senadores por el principio de mayoría relativa</p>	<p>Senador por el principio de representación proporcional</p>	<p>Presidente de los Estados Unidos Mexicanos</p>
<p>Fuera de su sección, pero dentro de su distrito</p>					
<p>Fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa</p>					
<p>Fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción</p>					
<p>Fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional</p>					

En todos los casos que se autorice al elector el voto por el principio de representación proporcional, el Presidente de la casilla está obligado a plasmar en la boleta la leyenda "representación proporcional" o las siglas "R.P."; en tanto que el Secretario asentará la elección o elecciones por las que votó el ciudadano.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

#### **d) Cierre de casilla**

En términos del numeral 224, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la recepción de la votación concluirá a las dieciocho horas, recogiendo el artículo mencionado las excepciones a este principio, al siguiente tenor:

- Cierre anticipado de la votación: sólo cuando el Presidente y el Secretario certifiquen que hubieren votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente.
- Cierre después de la hora límite: sólo aquellas casillas en las que aún se encuentren electores formados para votar. La votación se cerrará en estos casos, una vez que hayan sufragado quienes estuviesen formados a las dieciocho horas.

Es obligación del Presidente de la casilla, declarar cerrada la votación al cumplirse cualquiera de las circunstancias descritas en los párrafos anteriores.

De manera inmediata, el secretario cumplirá con el llenado del apartado correspondiente al cierre de votación en el acta de la jornada electoral, que contendrá la hora de cierre de la votación y, en su caso, la causa por la que se cerró antes o después de las 18:00 horas, debiendo ser firmada esta sección por los funcionarios de la mesa directiva de casilla y los representantes de los partidos políticos.

#### **e) Escrutinio y cómputo**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La fase del escrutinio y cómputo se inicia inmediatamente después del cierre de la votación, siendo responsabilidad de los miembros de la mesa directiva de casilla su ejecución. En dicha fase se deben determinar: (artículo 227 párrafo 1 del COFIPE)

- a) El número de electores que votó en la casilla;
- b) El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;
- c) El número de votos anulados por la mesa directiva de la casilla; y
- d) El número de boletas sobrantes de cada elección.

La Ley electoral señala que debe seguirse un orden en el escrutinio y cómputo, en función de la elección de que se trate, así tenemos en primer término a la elección de Presidente de la República, después la de senadores y por último la de diputados.

Las siguientes reglas deberán ser observadas por los funcionarios de la casilla y en el orden que consignamos:

- 1° El Secretario de la mesa directiva de casilla deberá contar las boletas sobrantes e inutilizarlas con dos rayas diagonales, usando tinta; hecho lo anterior, las guardará en un sobre especial cerrado y anotará en el mismo el número de boletas que contiene.
- 2° El primer escrutador deberá contar el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección.
- 3° El Presidente de la casilla abrirá la urna, sacará todas las boletas y mostrará a los presentes la urna vacía. De haber boletas que no correspondan a la elección del caso, deberán separarse para ser computadas en su oportunidad.
- 4° El segundo escrutador contará las boletas que fueron extraídas de la urna.
- 5° Ambos escrutadores, bajo la supervisión del Presidente, clasificarán las boletas con el fin de precisar el número de votos a favor de cada partido político o candidato y el número de votos nulos. Un voto se considera nulo cuando el

elector no marque un solo cuadro que contenga el emblema de un partido político, coalición o el de partidos políticos coaligados.

6° El Secretario anotará en diferentes hojas los resultados de cada operación; una vez verificados, los transcribirá en las actas de escrutinio y cómputo de cada elección, mismas que deberán contener lo siguiente:

- Número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato.
- Número de las boletas sobrantes inutilizadas.
- Número de votos nulos.
- Relación de incidentes suscitados.
- Relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos al final del escrutinio y cómputo.

Al concluir, las actas deberán ser firmadas sin excepción por todos los que estuvieron presentes durante esta fase.

#### **f) Formación del expediente de casilla**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una vez concluido el escrutinio y cómputo de todas las elecciones, los funcionarios de la casilla procederán a integrar el expediente de la misma con los documentos que se enlistan:

- Un ejemplar del acta de la jornada electoral.
- Un ejemplar del acta de escrutinio y cómputo.
- Los escritos de protesta que se hubieren recibido.

Las boletas se enviarán en dos sobres, uno conteniendo las sobrantes inutilizadas y otro con los votos válidos y nulos para cada elección; se agregará también en otro sobre la lista nominal de electores; aunado al expediente de casilla, se integrará un paquete sobre cuya envoltura firmarán los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos políticos que deseen hacerlo. A este paquete se

adjuntará un sobre con un ejemplar del acta de escrutinio y cómputo de cada elección, para hacerlo llegar al presidente del Consejo Distrital.

Como lo señala el artículo 236 del COFIPE, el Presidente de la mesa directiva de casilla fijará los resultados de cada elección en un lugar visible al exterior de donde estuvo instalada la casilla electoral, acompañados de la firma del Presidente y de los representantes de partido que así lo deseen.

#### **g) Clausura de la casilla**

Hecho lo descrito en los incisos anteriores, el Secretario de la mesa directiva de casilla hará constar la hora en que se clausura la casilla y los nombres de los funcionarios electorales y, en su caso, de los representantes de los partidos políticos que se encargarán de entregar el paquete electoral ante el Consejo Distrital; dicha constancia será firmada por los miembros de la mesa directiva de casilla y por los representantes partidistas que así lo deseen.

#### **h) Remisión del expediente de la casilla**

Clausurada la casilla electoral, el Presidente de la misma tiene obligación de hacer llegar, bajo su responsabilidad, el paquete electoral y el expediente de la casilla, conforme a los plazos fijados para el efecto en el artículo 238 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contados a partir de la hora en que se hizo constar la clausura de la mesa receptora:

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



Para efectos legales, sólo se podrá hacer entrega de los paquetes y expedientes electorales fuera de estos plazos, cuando exista caso fortuito o fuerza mayor, lo cual se hará constar en una acta circunstanciada levantada por el Consejo Distrital respectivo.

No obstante lo anterior, los plazos descritos son susceptibles de ampliación, por acuerdo del Consejo Distrital que corresponda, tomando en consideración las circunstancias que justifiquen dicha autorización. Es obligación de Consejos Distritales instrumentar la recepción ágil de los paquetes y expedientes electorales, previamente a la jornada electoral, existiendo incluso autorización legal para que se recolecte la documentación de las casillas, bajo la supervisión de los partidos políticos cuando sea necesario.

### **3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones**

Esta fase se inicia una vez que ha culminado la jornada electoral, con la remisión que hace el presidente de cada casilla, de los paquetes y de los expedientes electorales respectivos, a los diversos Consejos Distritales.

Cada Consejo Distrital tendrá la obligación de hacer constar en acta circunstanciada la entrega de los paquetes electorales y las causas invocadas para la entrega fuera del plazo.

Una vez recibido el paquete electoral, el Consejo Distrital deberá proceder de la siguiente manera (artículo 242 del COFIPE):

- a) El Consejo Distrital recibirá los paquetes en el orden que le sean entregados.
- b) El Presidente del Consejo o la persona que éste faculte, extenderá recibo del paquete, en el que se expresará la hora exacta en que fue entregado.

- c) El Presidente del Consejo Distrital proveerá lo necesario para que los paquetes queden almacenados en orden numérico, separando las casillas especiales, y en un lugar dentro del recinto del Consejo que reúna las condiciones necesarias de seguridad, hasta el día miércoles siguiente, fecha en que debe celebrarse el cómputo distrital.
- d) Las puertas del lugar donde queden depositados los paquetes, deberán quedar selladas, ante la presencia de los representantes de los partidos.

Será obligación del Consejo Distrital informar preliminarmente los resultados de la elección, haciendo la suma de las actas de escrutinio y cómputo que vayan llegando al Consejo, ello hasta el vencimiento de los plazos legales que ya hemos citado. Concluido el plazo fijado para las casillas de que se trate, el Presidente del Consejo Distrital fijará en el exterior del recinto del Consejo, los resultados preliminares arrojados en dicho Distrito.

El miércoles siguiente al día de la jornada electoral, a las ocho horas, se dará inicio al cómputo distrital, el cual se llevará a cabo en forma sucesiva e ininterrumpida, debiendo respetarse el orden siguiente:

- a) Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Votación para diputados.
- c) Elección de senadores.

El Consejo Distrital procederá a abrir los paquetes con los expedientes de la elección, cotejando el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente, con los resultados que obren en poder del Presidente del Consejo; si coinciden, se consignarán los resultados en los formatos específicos, en caso contrario, se llevará a cabo de nueva cuenta el escrutinio y cómputo de la casilla, también en caso de que se detecten alteraciones, errores evidentes o no haya acta de escrutinio y cómputo.

Hecho lo anterior se llevará a cabo la suma de resultados, lo que constituirá el cómputo distrital; a este resultado se sumará el de las casillas especiales, para efectos de la elección por el principio de representación proporcional.

Una vez que el Consejo Distrital haya verificado el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y los de elegibilidad de los candidatos, emitirá la declaración de validez de la elección, expidiendo en el acto la *Constancia de Mayoría y de Validez* a la fórmula ganadora, para la elección de diputados, exclusivamente.

Corresponde a los Consejeros Locales, con base en los cómputos distritales para senadores, hacer la declaración de validez de este tipo de elección, ello en sesión que deberá celebrarse el domingo siguiente al día de la jornada electoral, evento en el que también se evalúan requisitos formales de la elección y los requisitos de elegibilidad de la fórmula ganadora, así como de la registrada en primer lugar por el partido que haya obtenido la segunda posición. Cumplido lo anterior, el Consejo Local procederá a expedir las respectivas *Constancias de Mayoría y Validez*, así como la *Constancia de Asignación* por primera minoría.

En caso de que existan impugnaciones, será obligación de los Consejos respectivos, remitir al Tribunal Electoral los expedientes relativos, en caso contrario, transcurrido el plazo de interposición de inconformidades, remitirán al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, copia de la documentación.

Para efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, corresponderá a los Consejos Locales de las cabeceras de circunscripción llevar a cabo el cómputo, mismo que se integra con la suma de la votación vertida en los cómputos distritales de la circunscripción, ello será la votación total emitida. Esa información se remite al Consejo General del IFE, para que éste haga el cómputo nacional y con base en él, lleve a cabo la asignación de curules, previa resolución de las impugnaciones que se hayan interpuesto. La misma regla

se sigue para la asignación de los treinta y dos escaños restantes en la Cámara de Senadores.

#### **4. Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo**

Esta etapa del proceso electoral da inició al resolverse el último de los medios de impugnación que se hayan hecho valer en contra de dicha elección, o cuando se tenga la constancia legal de que no fue presentado medio de impugnación alguno.

Una vez concluidos los respectivos cómputos, es probable que algún partido político recurra el resultado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se debe reservar a la resolución de dichos medios de impugnación, a efecto de que ya no exista impedimento legal alguno para proceder a la declaración de validez.

Agotado lo anterior, es el propio Tribunal Electoral, a través de su Sala Superior, quien aprueba el dictamen en el que se contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

En términos del artículo 189, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, resolver los juicios de inconformidad que se presenten en contra de los cómputos distritales para la elección de Presidente de la República, asimismo, la Sala está facultada para que una vez que se hayan resuelto dichos juicios, realizar el cómputo final, y con base en él, formular la declaración de validez de la elección y de Presidente Electo, a favor del candidato que haya obtenido el mayor número de votos. Esto deberá ser informado, de inmediato, a la Cámara de Diputados.

Una vez que la Cámara de Diputados ha recibido la información anterior, dicho Cuerpo Colegiado expedirá el bando solemne a través del cual, se dará a conocer a toda la población la declaración de Presidente Electo hecha por el Tribunal Electoral a través de su Sala Superior.

Con base en lo anteriormente expresado, encontramos que después de un proceso histórico legislativo prolongado, ha quedado erradicada de nuestro sistema electoral la figura de los Colegios Electorales, ya que la tarea de "calificar" la elección, ahora se encuentra en manos del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## **G) La justicia electoral**

### **1. Consideraciones previas**

Javier Moctezuma Barragán, en el afán de uniformar las connotaciones del término "justicia electoral", expone esta idea:

En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones al efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos y partidos políticos, para impedir o enmendar cualquier violación que afecte la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, p. 53.

Por su parte, Orozco Henríquez alude a la existencia de una acepción más amplia, considerando la existencia de diversas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa. Adicionalmente, este autor señala que el caso mexicano debe catalogarse como un sistema mixto, al reconocer la posibilidad de la vía contencioso-política y la vía contencioso-jurisdiccional, ya que como se explicará más adelante, algunos recursos competen al órgano electoral cuya naturaleza es administrativa, y otros al órgano judicial electoral.

México no siempre ha contado con un órgano judicial electoral. Uno de los grandes avances de la legislación mexicana en la materia fue la inclusión de un órgano jurisdiccional creado *ex profeso* para la atención de las inconformidades que en la materia se suscitasen.

En cuanto a la justicia electoral mexicana, podemos dividir en cuatro periodos el desarrollo que ha tenido a lo largo de la historia, mismos que procederemos a esquematizar:

- Primer periodo (1812-1856): a partir de la Constitución de Cádiz, ordenamiento legal en el que el proceso de votación se realizaba de manera local, incluso con apoyo de la Iglesia y los jefes políticos, caracterizado porque el Congreso de la Nación designaba presidente al candidato con el mayor número de votos, si en los resultados generales ninguno alcanzaba 50 por ciento más uno.
- Segundo periodo (1857-1891): considerada históricamente como una de las etapas más agitadas del México Independiente; en un principio se le negaba al pueblo la posibilidad de sufragar toda vez que lo creían carente de preparación para seleccionar a sus gobernantes; al ocupar Benito Juárez la silla presidencial, democratizó algunas de las prácticas de gobierno, contradictoriamente con su forma cuestionable de gobernar. Sin embargo, la competencia de la Suprema Corte de Justicia aún era limitada, pues como las

autoridades locales aglutinaban a la policía y a otras fuerzas, las disposiciones de los jueces para remover a un mandatario por ilegitimidad electoral eran desechadas y hasta reprimidas. Durante ese periodo, tras la muerte de Juárez, se desató una lucha por la presidencia entre José María Iglesias y Fernando Lerdo de Tejada; entonces, en la aplicación de las leyes electorales, se entremezclaban intereses personales que, aunados al recurso de la fuerza, fueron aprovechados por Porfirio Díaz para imponer su dictadura.

- Tercer periodo de la historia de la justicia electoral (1892-1977): se da un estancamiento en la actuación legal en esta materia, ya que se deslindó a la Suprema Corte de interceder en los sufragios; lo anterior se justificó con el argumento de que era demasiado arriesgado para los magistrados ensuciarse las manos al tratar de resolver fraudes y otras irregularidades en las votaciones.
- Cuarto periodo (1978 en adelante): desde mediados de los años setenta, aunque el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados era todavía el encargado de calificar las elecciones (situación que no obstante los importantes cambios en materia de justicia electoral perduró hasta 1991) y omitía cualquier recomendación de la Corte, comenzaron a gestarse las condiciones para que en 1986 se efectuara una importante reforma donde se crea el Tribunal de los Contencioso Electoral, conocido en su momento como el "Tricoel", que en la apreciación de algunos constitucionalistas no era más que un "órgano revisor electoral"<sup>62</sup>. Sin embargo, ese primer órgano autónomo de los tres poderes tuvo ante sí una difícil prueba, nos referimos a las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, hecho que propició su desaparición y la creación de otro tribunal, conocido con el nombre de Tribunal Federal Electoral (Trife), cuyos integrantes fueron propuestos por los diputados, quienes con el lastre del partidismo sólo podían sugerir a los

---

<sup>62</sup> Citado por DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Reglamentación constitucional de la justicia federal electoral*, p. XIV.

colegios electorales la retención de la constancia de mayoría. Es hasta la reforma electoral de 1996 que se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual ya no es un órgano autónomo sino que forma parte de la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a este Tribunal que se le otorgaron facultades para proteger los derechos políticos de los ciudadanos y revisar el desarrollo de las votaciones, así como las querellas surgidas en las mismas; además, como la designación de sus integrantes proviene de la Corte, es un órgano confiable, cuyas decisiones y fallos emitidos no responden a ningún interés particular. Sobresale también la creación de una ley electoral adjetiva, la cual procederemos a explicar.

Siguiendo al maestro Alberto Del Castillo Del Valle, podemos afirmar que la justicia electoral, como garante de la legalidad de los actos de las autoridades electorales en nuestro país, juega un rol importantísimo para la preservación del orden constitucional y el respeto del Estado de Derecho, "...sin que quepa la idea de que tales actos sean inimpugnables ni que el Poder Judicial de la Federación debe estar apartado de esta materia, porque con su participación sujetará a los servidores públicos al marco constitucional y legalmente previsto, ..." <sup>63</sup>

La *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* contiene toda la normatividad que regula el ejercicio de acciones legales en contra de los actos llevados a cabo por las autoridades electorales; la idea esencial es garantizar el respeto y la observancia de los principios constitucionales y de legalidad, así como la búsqueda de la definitividad en los actos de autoridades electorales y de las diversas etapas de los procesos sufragáneos.

Esta Ley señala en su numeral 2 la preponderancia de los criterios gramatical, sistemático y funcional en la tarea de interpretar su normatividad, reconociéndose la posibilidad de aplicar los principios generales del Derecho de manera supletoria e integradora.

---

<sup>63</sup> *Op.Cit.*, p. XIX.



El sistema de medios de impugnación electoral recoge las siguientes formas de recurrir los actos de la autoridad en dicha materia, los cuales describe brevemente el artículo 3 en su párrafo 2:

#### ARTÍCULO 3...

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

## 2. Reglas generales para los medios de impugnación

La Ley que analizamos recoge varias reglas particulares para cada uno de los casos de este sistema de medios de impugnación, señalando previamente una serie de disposiciones afines a todos los recursos y juicios descritos *supra*, mismas que explicaremos someramente:

- En ningún caso la interposición de algún medio de impugnación producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnada.

- Los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días posteriores de aquel en el que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley.
- Deberán presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a), del párrafo 1, del artículo 43 de esta ley, debiendo contener invariablemente lo siguiente:
  - Nombre del actor.
  - Domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.
  - El o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente.
  - Identificación del acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo.
  - Mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados.
  - Las pruebas que considere pertinentes el promovente; mencionando, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de los plazos para interponer el medio de impugnación y las que deban requerirse, justificando haberlas solicitado oportunamente por escrito al órgano competente. Si la violación reclamada versa exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con este requisito.
  - Nombre y firma autógrafa del promovente.

Será desechado de plano el medio de impugnación que no sea presentado por escrito y ante la autoridad correspondiente, o no se mencione el nombre del actor o falte su firma, también cuando resulte evidentemente frívolo o no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

- Están legitimados para presentar medios de impugnación:
  - Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, es decir, los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable. Sólo podrán actuar ante el órgano que se encuentran acreditados.
  - Los miembros de los comités nacionales, estatales, Distritales, municipales, o sus equivalentes, nombrados de conformidad con los estatutos de su partido.
  - Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.
  - Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acreditar fehacientemente su registro ante el IFE, con tal carácter.
  - Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, conforme a sus estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable.

### 3. Sustanciación

En cuanto a la manera de sustanciar los medios de impugnación, les aplican en general las reglas contenidas en el artículo 19 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, a saber:

#### ARTÍCULO 19

1. Recibida la documentación a que se refiere el artículo anterior, la Sala competente del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes, de acuerdo con lo siguiente:

- a) El presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos señalados en el párrafo 1, del artículo 9, de este ordenamiento;
- b) El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el párrafo 3, del artículo 9 o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia señaladas en el párrafo 1, del artículo 10 de esta ley. Asimismo, cuando el promovente incumpla con los requisitos señalados en los incisos c) y d) del párrafo 1, del artículo 9 y éstos no se puedan deducir los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;
- c) En cuanto al informe circunstanciado si la autoridad no lo envía dentro del plazo señalado en el párrafo 1 del artículo 18 de esta ley, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la sanción que va a ser impuesta de conformidad con el presente ordenamiento y las leyes aplicables;
- d) El magistrado electoral, en el proyecto de sentencia del medio de impugnación que corresponda propondrá a la Sala tener por no presentado el escrito del tercero interesado cuando se presenta en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el párrafo 5 del artículo 17 de este ordenamiento. Asimismo, cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en el inciso d) del párrafo 4 del artículo citado y éste no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el mismo

- dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se notifique el auto correspondiente;
- e) Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, el magistrado electoral dictará el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados; y
  - f) Cerrada la instrucción, el magistrado electoral procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y los someterá a la consideración de la Sala.

#### 4. Procedencia

El maestro Flavio Galván Rivera explica respecto de la procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral que "puede ser analizada conforme a cuatro criterios bien definidos: cronológico, objetivo o material, subjetivo y formal."<sup>64</sup>

El criterio cronológico obedece a la época de interposición del medio de impugnación, es decir, en función del momento histórico en que nos ubiquemos; en cuanto a la procedibilidad objetiva, "se refiere al posible objeto o materia de la acción de electoral de impugnación."<sup>65</sup> La procedibilidad subjetiva está supeditada a la verificación de quién cuenta con la legitimación activa o pasiva; por último, la procedibilidad formal está referida a los requisitos que se deben cumplir a efecto de ejercer en términos legales la acción de impugnación respectiva, mismos que ya hemos explicado.

En atención al criterio cronológico, el artículo 34 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* describe y precisa

---

<sup>64</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, p. 232.

<sup>65</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio. *Op. Cit.*, p. 233.

cuáles son los medios de impugnación que se pueden interponer, considerando si hay o no proceso electoral.

Nos permitiremos esquematizar lo anterior, con el fin de que tenga mayor claridad la clasificación de los medios de impugnación reconocidos por la Ley en estudio.

PROCEDENTE	Entre dos procesos electorales federales	Durante el proceso electoral ordinario	Durante los procesos electorales federales extraordinarios
Recurso de revisión			
Recurso de apelación			
Juicio de inconformidad			
Juicio de reconsideración			

TFIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Si bien se ha descrito cuándo procede cada medio de impugnación en forma general, es menester precisar que la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* recoge diversos casos en que son procedentes cada uno de los recursos o juicios considerados por la multicitada Ley.

### 5. Medios de impugnación en el Derecho Procesal Electoral Mexicano

Abordaremos en los siguientes cuadros sinópticos cada uno de los medios de impugnación y especificaremos cuándo es procedente, contra qué acto de la autoridad electoral se puede interponer y a qué autoridad le compete conocer.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### RECURSO DE REVISIÓN

Etapa de interposición	Acto impugnado	Autoridad competente
Entre dos procesos electorales federales.	Actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.	Junta Ejecutiva jerárquicamente superior a la responsable.
Preparación de la elección.	<i>Idem.</i>	Junta Ejecutiva o el Consejo superior a la responsable.
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.	Actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.	Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

## RECURSO DE APELACIÓN

Etapa de interposición	Acto impugnado	Autoridad competente
Entre dos procesos electorales federales.	Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión.  Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Etapa de preparación del proceso electoral federal.	<i>Idem.</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.	Resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo 2 del artículo 35 de esta ley.	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

JUICIO DE INCONFORMIDAD

Etapa de interposición	Acto impugnado	Autoridad competente
Resultados y de declaraciones de validez.	Determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (TEPJF)
Resultados y de declaraciones de validez.	Determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de senadores y diputados.	Sala Regional del TEPJF de la circunscripción.
Resultados y de declaraciones de validez.	En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Resultados y de declaraciones de validez.	En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa: I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas; y Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.	Sala Regional del TEPJF de la circunscripción.

Etapa de interposición	Acto impugnado	Autoridad competente
Resultados y de declaraciones de validez.	<p>En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:</p> <p>I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;</p> <p>II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y</p> <p>III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.</p>	Sala Regional del TEPJF de la circunscripción.
Resultados y de declaraciones de validez	<p>En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:</p> <p>I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o</p> <p>II. Por error aritmético.</p>	Sala Regional del TEPJF de la circunscripción.

En el caso de este medio de impugnación, cuando el mismo sea interpuesto con el objeto de hacer valer las causas de nulidad que consignaremos en los siguientes cuadros, la LGSMIME establece al escrito de protesta como un requisito de procedibilidad, conforme a lo estipulado en el artículo 51.

La nulidad de una casilla se puede dar cuando se actualice alguno de los supuestos que se describen y que nos hemos permitido agrupar en función de dos

TEPJF CON  
 FALLA DE ORIGEN

critérios: el primero de ellos consistente en aquellas causas respecto de las cuales no se califica el hecho de que sean determinantes para el resultado de la votación; el segundo grupo obedece al criterio de que se considere al acto como determinante para el resultado de la votación respectiva.

PRIMER GRUPO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<p>SIN QUE SE CALIFIQUE RESPECTO DE QUE SEAN DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se instale la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente.</li> <li>• Se realice, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo.</li> <li>• Se reciba la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección o por personas u órganos distintos a los facultados legalmente.</li> <li>• Se impida el acceso de los representantes de los partidos políticos o se les expulse sin causa justificada.</li> </ul>
---	---

## SEGUNDO GRUPO

<p>CUANDO EL ACTO SEA DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medie dolo o error en la computación de los votos.</li> <li>• Se permita sufragar sin Credencial para Votar o a personas cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción señalados en el COFIPE y en el artículo 85 de la LGSMIME.</li> <li>• Se ejerza violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores.</li> <li>• Se impida sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos.</li> <li>• Existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación.</li> </ul>
---	--

También debemos resaltar que existe una causa de nulidad que no exige escrito de protesta, nos referimos a la contenida en el inciso b) parágrafo 1 del artículo 75, en el que se alude a la entrega extemporánea de los paquetes con los expedientes electorales sin causa justificada.

TESIS CON  
 FOLIO  
 TALLA DE CUBIEN

La ley adjetiva electoral define en su artículo 51 al escrito de protesta como “un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral.” Conforme al numeral en cita, este escrito debe contener por lo menos:

- a) El partido político que lo presenta;
- b) La mesa directiva de casilla ante la que se presenta;
- c) La elección que se protesta;
- d) La causa por la que se presenta la protesta;
- e) Cuando se presente ante el Consejo Distrital correspondiente, se deberán identificar, además, individualmente cada una de las casillas que se impugnan cumpliendo con lo señalado en los inciso c) y d) anteriores; y
- f) El nombre, la firma y cargo partidario de quien lo presenta.

Adicionalmente a los requisitos que deben cubrir los escritos a través de los cuales se interpongan medios de impugnación (*vid supra*), en el caso del juicio de inconformidad, es menester agotar lo estipulado en el artículo 52 de la ley en comento:

- a) Señalar la elección que se impugna, manifestando expresamente si se objetan los resultados del cómputo, la declaración de validez de la elección y por consecuencia, el otorgamiento de las constancias respectivas;
- b) La mención individualizada del acta de cómputo distrital o de entidad federativa que se impugna;
- c) La mención individualizada de las casillas cuya votación se solicite sea anulada en cada caso y la causal que se invoque para cada una de ellas;
- d) El señalamiento del error aritmético cuando por este motivo se impugnen los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa; y
- e) La conexidad, en su caso, que guarde con otras impugnaciones.

Un tema de especial relevancia para los medios de impugnación procedentes en contra de los resultados de las elecciones, es el de las nulidades en materia electoral, por lo que antes de continuar con la revisión de los juicios y recursos, abordaremos el tópico citado, a efecto de ilustrar mejor el impacto electoral de las causas de nulidad.

El capítulo I del Título Sexto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra consagrado a precisar una serie de reglas generales respecto de las nulidades en el ámbito sufragáneo, las cuales describiremos brevemente:

- Las nulidades pueden afectar la votación en una o varias casillas, por lo que ello impacta a los resultado del cómputo de la elección impugnada.
- En los casos que se impugne una elección por representación proporcional, deberán hacerse valer en forma conjunta con la elección de mayoría relativa respectiva.
- Los efectos de las nulidades se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se hayan hecho.
- Serán válidas, definitivas e inatacables, las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma.
- En casos de inelegibilidad de candidatos por representación proporcional, el suplente tomará el lugar del declarado no elegible, o en su caso la fórmula que siga en orden de prelación.
- No es permisible invocar causas de nulidad que el mismo promovente hubiere provocado.

El artículo 75 de la ley adjetiva en la materia recoge las causas legales por las que se puede determinar la nulidad de una casilla:

- Si es instalada en lugar diverso al asignado por el Consejo Distrital respectivo y no exista causa justificada.
- Cuando se entregue al Consejo Distrital el paquete con los expediente electorales fuera de los plazos legales y no exista causa justificada.
- Si se realiza el escrutinio y cómputo en local diverso al determinado por el Consejo Distrital y no exista causa justificada.
- Cuando se reciba la votación en fecha distinta a la de la jornada electoral.
- Si la votación es recibida por personas u órganos no facultados por la ley.
- Cuando medie dolo o error en el cómputo de votos y ello se determinante para el resultado de la elección.
- Si se permite sufragar a alguien que no reúna los requisitos legales para ello, si es determinante para el resultado de la elección.
- Cuando se haya impedido el acceso de los representantes de los partidos a la casilla o se les hubiere expulsado y no exista causa justificada.
- Si se ejerció violencia física o presión sobre la directiva de la casilla o los electores y ello sea determinante para el resultado de la elección.
- Cuando se hubiere impedido el ejercicio del derecho del voto a los ciudadanos y ello sea determinante para el resultado de la elección.
- Si existen irregularidades graves que de manera evidente pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la elección.

Ahora bien, estas causas de nulidad, pueden impactar de tal manera que generen incluso la nulidad de una elección; al respecto, el numeral 76 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala lo siguiente:

#### ARTÍCULO 76

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate; o
- b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

En cuanto a la elección de senadores en una entidad federativa, esta ley especifica los casos en que se puede dar la nulidad (artículo 77 parágrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral):

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate; o
- b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

Una disposición muy importante para el tema que estamos abordando, es la contenida en el artículo 78 de la multicitada Ley adjetiva; dada su importancia, nos permitimos transcribir el numeral mencionado:

1. Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes



para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

#### RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Etapa de interposición	Acto impugnado	Autoridad competente
Contencioso electoral.	Las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto.	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Respecto del momento cronológico para su interposición, Galván Rivera refuerza con el siguiente comentario nuestra posición:

Aun cuando no existe texto alguno que así lo establezca expresamente, de la interpretación y aplicación sistemática del precepto en cita (refiriéndose al artículo 61 parágrafo 1), se infiere que este medio de impugnación se puede hacer valer, única y exclusivamente, en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones; por su objeto y finalidad, es

notoriamente improcedente en época y etapas distintas a las anteriormente señaladas.<sup>66</sup>

Con el fin de que sea procedente el recurso de reconsideración, es indispensable que se den los supuestos recogidos en el numeral 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

a) Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:

I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por el Título Sexto de este Libro, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o

II. Haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; o

III. Haya anulado indebidamente una elección.

b) Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:

I. Por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio Consejo; o

II. Por no tomar en cuenta las sentencia que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal; o

III. Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

<sup>66</sup> *Op. Cit.*, p. 350.

## JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dedica el Libro Tercero a la regulación de este juicio, cuya procedencia en general se encuentra señalada por el artículo 79 del ordenamiento citado, identificándose esencialmente con la violación a los derechos políticos del ciudadano.

En los siguientes cuadros exponemos de marea esquemática las hipótesis legales en las que se considera procedente el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales, en las que la variable es la competencia, en función del momento electoral que se viva.

Etapa de interposición	Acto impugnado por el ciudadano	Autoridad competente
Durante los procesos electorales federales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habiendo cumplido con los requisitos y trámites, no obtenga oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para votar.</li> <li>• Habiendo obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio.</li> <li>• Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio.</li> </ul>	La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas.

Etapa de interposición	Acto impugnado por el ciudadano	Autoridad competente
Durante los procesos electorales federales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considere que se violó su derecho al voto pasivo, al negársele, propuesto por un partido político, indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.</li> <li>• Considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.</li> <li>• Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales (presuntas violaciones al voto activo y pasivo, derecho de asociación política; afiliación libre e individual a partidos políticos).</li> </ul>	Sala Superior del TEPJF, en única instancia.
Durante los procesos electorales federales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habiendo cumplido con los requisitos y trámites, no obtenga oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para votar.</li> <li>• Habiendo obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio.</li> <li>• Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio.</li> </ul>	Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales.

Etapa de interposición	Acto impugnado por el ciudadano	Autoridad competente
<p>Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habiendo cumplido con los requisitos y trámites, no obtenga oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para votar.</li> <li>• Habiendo obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio.</li> <li>• Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio.</li> <li>• Considere que se violó su derecho al voto pasivo, al negársele, propuesto por un partido político, indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.</li> <li>• Considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.</li> <li>• Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales (presuntas violaciones al voto activo y pasivo, derecho de asociación política; afiliación libre e individual a partidos políticos).</li> </ul>	<p>Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia.</p>

## JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Etapa de interposición	Acto impugnado	Autoridad competente
En cualquier tiempo o durante los procesos electorales locales, según sea el caso.	Actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia.

Los requisitos para la procedencia del juicio de revisión constitucional, respecto de los actos de autoridad ante los cuales es viable su interposición, se encuentran consignados en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a saber:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

## **6. Conflictos laborales**

Con el fin de no subordinar a los órganos electorales ante instancias laborales, la ley reconoce la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, a través de su Sala Superior, para conocer las diferencias o conflictos que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

En el artículo 95 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral especifica la supletoriedad de las leyes laborales, en lo que no se contravenga a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional.

Es pertinente aclarar que no se trata de justicia electoral la competencia en materia laboral del Tribunal Electoral, sin embargo, no podemos soslayar esta facultad legal, por lo cual, sólo dedicaremos estas breves líneas al tópico.





## CAPITULO IV. LA DOGMÁTICA JURÍDICO-PENAL

SUMARIO: A) Escuelas y teorías que explican al delito. 1. El causalismo y sus principales exponentes. 2. El finalismo. 3. Nuevas teorías dentro de la dogmática penal. B) La teoría analítica para el estudio del delito. C) Elementos positivos y aspectos negativos del delito. 1. La conducta y su ausencia. 2. Tipicidad y atipicidad. 3. Antijuridicidad y causas de justificación. 4. Imputabilidad e inimputabilidad. 5. Culpabilidad e inculpabilidad. 6. Condiciones objetivas de punibilidad y su ausencia. 7. Punibilidad y excusas absolutorias. D) Aspectos complementarios. 1. *Iter criminis*. a) Consumación. b) Tentativa. 2. Concurso de delitos. 3. Concurso de personas.

### A) Escuelas y teorías que explican al delito

Iniciaremos el presente tema con algunas consideraciones previas respecto del delito, así como las múltiples acepciones que son manejadas por la doctrina iuspenalista.

Para la Escuela Clásica (corriente caracterizada por su concepción sustentada en un método deductivo que les llevó a considerar a la igualdad y al libre albedrío como ideas neurálgicas) y en especial para su más sobresaliente exponente, Francisco Carrara, el delito es "la infracción de 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."<sup>67</sup>

De lo anteriormente expuesto, se colige que para este autor, el delito resulta ser un ente jurídico que choca con lo establecido por el orden legal estatuido por el Estado, con una teleología precisa, la cual se ve quebrantada por un acto humano positivo o negativo por parte de quien es responsable moralmente.

Dentro de la escuela positiva (caracterizada por la preponderancia al método experimental y por el determinismo de la conducta humana), pero con un enfoque de carácter sociológico, Rafael Garófalo, partiendo del afán de demostrar que se trata de un fenómeno o hecho natural emanado de aspectos biológicos y sociológicos, define

<sup>67</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de Derecho Penal*, pp. 125, 126.

al delito natural como "la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad, en la medida media indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad."<sup>68</sup> Es menester, desde esta perspectiva, realizar la definición del delito a la luz del Derecho, ajena a todos aquellos ingredientes adicionados por las ciencias fenomenológicas (v.gr. Sociología, Psicología, Antropología Criminales); con base en la anterior postura, surge una noción jurídico formal que determina al delito como un suministro de la ley penal.

Por su parte, Ernst Beling concibe al delito como "la acción típica, antijurídica, culpable, sometida a una adecuada sanción penal y que llena las condiciones objetivas de penalidad."<sup>69</sup>

El autor alemán Edmundo Mezger considera que el delito posee tres características esenciales: a) es siempre una acción, b) dicha acción debe ser antijurídica; y c) ser imputable la acción. Resume el presente autor al delito como "la acción típicamente jurídica y culpable."<sup>70</sup>

El maestro Ricardo Franco Guzmán considera al delito como "la conducta humana, antijurídicamente típica, culpable y sancionada con una pena."<sup>71</sup>

A su vez el jurista Franco Sodi, dice respecto del tema que nos ocupa que "ya sea que se considere al delito como violación de un deber o de un derecho, ya como violación de los sentimientos morales medios, o solamente de los sentimientos de piedad o probidad, ya sea que se les mire como un acto que lesiona las formas fundamentales de coexistencia social, de todas suertes necesita estar previsto en la ley, de donde resulta que, desde una referencia y abstracta, es siempre un acto (acción u omisión) sancionado por la ley."<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibidem.* p. 126.

<sup>69</sup> BELING, Ernst. *La doctrina del delito tipo*, p. 18.

<sup>70</sup> MEZGER, Edmundo. *Tratado de derecho penal*. Tomo I, p. 156.

<sup>71</sup> FRANCO GUZMÁN, Ricardo. *Delito e injusto*, p. 29.

<sup>72</sup> FRANCO SODI, Carlos. *Nociones de derecho penal*, pp. 55, 56.

Castellanos Tena dice del delito que dicho vocablo deriva del verbo latino *delinquere*, cuyo significado es abandonar, apartarse del buen camino. Al decir de este autor, conceptualizar al delito ha sido preocupación permanente de los estudiosos del Derecho Penal, agregando que se ha caracterizado al delito, jurídica y doctrinalmente hablando, a través de la determinación de sus atributos esenciales.

Olga Islas nos dice del delito que "es un hecho y se sitúa en el mundo de la facticidad; por lo tanto su contenido es rigurosamente fáctico. A diferencia de la norma jurídica penal, que es obra de sujeto o sujetos individuales; es concreto porque es un hecho determinado; y temporal, por estar limitada su realización a un momento o lapso también determinado".<sup>73</sup>

El Código Penal Federal define al delito en su artículo 7° de la siguiente manera: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales."

El maestro Celestino Porte Petit opina que definir al delito es irrelevante e innecesario, ya que existe en el Código de la materia, una parte especial que reglamenta conductas o hechos constitutivos del delito, por lo tanto, ya que existe en dicho Código una parte especial que reglamenta conductas o hechos constitutivos del delito, es superfluo establecer el concepto del mismo en la parte general. Arilla Bas, Alba Javier, Hernández Quirós y González Bustamante<sup>74</sup> son algunos de los doctrinarios mexicanos que se han inclinado por la idea de no definir al delito.

En cuanto al concepto del delito podemos asegurar que aunque es irrelevante su definición, lo entenderemos como la conducta antisocial que afecta bienes de primer orden para la colectividad, y que por tanto origina un deber estatal correlativo de inhibir dicha conducta.

---

<sup>73</sup> ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga. *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, p. 54.

<sup>74</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Apuntamientos de la parte general de derecho penal*, p. 125.

## 1. El causalismo y sus principales exponentes

Tradicionalmente se ha tenido una concepción de la acción basada en que detrás de cada hecho delictivo existe una fuente generadora del mismo, para esta tendencia sólo se toma en cuenta la producción causal del resultado.

Bacigalupo<sup>75</sup> nos enmarca una serie de aspectos atribuibles a la teoría que analizamos:

- 1.- Respecto de la acción, ésta se conforma de la suma del movimiento corporal y la causalidad del resultado.
- 2.- Por lo que hace al tipo, la teoría en cita lo hace depender de la causación del resultado.
- 3.- En cuanto a la culpabilidad, distinguen sus seguidores al dolo de la culpa; en el primero, es imprescindible la concurrencia de una conocimiento de los hechos y de la antijuridicidad, mientras en los delitos culposos se presenta el binomio constituido por la infracción objetiva y la infracción subjetiva del deber de diligencia.

Como exponentes sobresalientes de la teoría causalista de la acción tenemos a Novoa Monreal, Sáinz Cantero, Drapkin, Bettiol, Birkmeyer, Ranieri, Porte Petit, Soler, entre otros<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> BACIGALUPO, Enrique. *Manual de Derecho Penal*, p. 136.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

## 2. El finalismo

En contraposición a la teoría de la que hemos dado una breve semblanza, encontramos al finalismo, corriente que nace en los inicios de la segunda mitad de la centuria anterior; postura que guarda un vínculo estrecho con la concepción retributiva de la pena.

Sobresale el concepto de acción acuñado por los juristas adheridos a esta teoría, basándola en la trascendencia que tiene "la dirección del comportamiento del autor a un fin por éste prefijado."<sup>77</sup>

Esta corriente ubica al dolo fuera de su posición tradicional, lo reduce al conocimiento y a la voluntad de realización del tipo objetivo del evento antisocial, convirtiendo a la intencionalidad en un elemento del ilícito. Dolo y culpa se subsumen en el esquema finalista al tipo, como formas de ilicitud y no de la culpabilidad, reduciéndose ésta última a una capacidad de reproche, es decir, a una imputabilidad.

Conforme a la obra de Bacigalupo<sup>78</sup>, tenemos que el finalismo cuenta con las siguientes características:

- ACCIÓN: dirección de la voluntad al resultado del delito.
- TIPO: doloso, culposo: causación infracción del resultado del deber objetivo de dolo (conocimiento diligencia de los hechos).
- ANTIJURIDICIDAD: ausencia de justificación.
- CULPABILIDAD: capacidad de culpabilidad, conocimiento (potencial) de la antijuridicidad.

---

<sup>77</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Op. Cit.*, pp. 258, 259.

<sup>78</sup> BACIGALUPO, Enrique. *Op. Cit.*, p. 138.

### 3. Nuevas teorías dentro de la dogmática penal

En diversas latitudes podemos encontrar que algunos estudiosos del Derecho se han dado a la tarea de estructurar otras formas de explicar el fenómeno penal, considerando circunstancias que tal vez fueron soslayadas por las escuelas que tradicionalmente han imperado en estos tópicos.

Nos permitiremos abordar el análisis somero de algunas tendencias contemporáneas que pretenden la generación de una nueva concepción de la dogmática penal, con el fin de incluir teorías penales novedosas y que van más allá del clasicismo doctrinal.

Iniciaremos con el funcionalismo, cuya tendencia se basa en una preponderancia a la necesidad de que se revalore la Política Criminal, en un afán de que el Estado pueda convertir en una realidad el ideal de justicia, en el contexto de la realidad social, con lo que se puede identificar una clara tendencia a privilegiar dentro de un sistema penal a la prevención general y especial, sin descuidar la necesaria aplicación racional de las penas. Sobresale como su más importante exponente el maestro Claus Roxin.

A partir del funcionalismo, se crea también en Europa una tendencia dogmática que retoma ciertos principios de la concepción teórica descrita anteriormente, con el fin de generar el llamado postfuncionalismo; al respecto, el alemán Bernd Schünemann y Günther Jakobs profundizan en ciertos temas de la dogmática, tales como la distinción entre dolo e imprudencia, o la equiparación entre personas físicas y jurídicas, la remisión de la culpabilidad al campo de la prevención general. Para Jakobs, el Derecho Penal no es otra cosa que un subsistema del concierto jurídico, destacando su idea de la imputación objetiva y la prevención general positiva.

## **B) La teoría analítica para el estudio del delito**

Es necesario que en primer término precisemos la existencia de dos sistemas a través de los cuales la doctrina del Derecho Penal ha formulado sendas vías para el estudio del delito.

Éstos son, a saber:

1) Sistema unitario o totalizador: esta corriente establece que el delito es monolítico, que no es susceptible de división o fraccionamiento, ni siquiera para su estudio.

2) Sistema atomizador o analítico: este sistema pretende el análisis del delito por sus elementos constitutivos. Cabe señalar que dentro de esta corriente no existe uniformidad de criterio entre sus seguidores respecto a la cantidad y cualidad de los elementos que integran al delito.

El análisis de los delitos electorales que se intenta realizar, se basará en una concepción atomizadora o analítica del delito; para ser más precisos, considerando que éste posee los siguientes elementos, con sus correspondientes aspectos negativos:

- Conducta y ausencia de conducta.
- Tipicidad y atipicidad.
- Antijuridicidad y causas de justificación.
- Imputabilidad e inimputabilidad.
- Culpabilidad e inculpabilidad.
- Condiciones objetivas de punibilidad y ausencia de condiciones objetivas de punibilidad.
- Punibilidad y excusas absolutorias.

Esta concepción heptatómica del delito es sostenida por algunos autores, *verbigratia*, Jiménez de Asúa<sup>79</sup>, posición con la que comulgamos, pero desde una perspectiva estrictamente didáctica.

## **C) Elementos positivos y aspectos negativos del delito**

### **1. La conducta y su ausencia**

Es difícil precisar a este elemento positivo del delito, en virtud de que existen en la doctrina iuspenalista diversas denominaciones para la conducta.

El maestro Porte Petit se adhiere a considerar a este elemento objetivo como conducta o hecho, dándole al mismo tiempo un primer lugar dentro de la prelación lógica del delito; los delitos se constituyen, según este autor, por una conducta o un hecho humano.

Por otra parte Jiménez de Asúa se inclina por la expresión acto, arguyendo que dicho vocablo designa todo acontecimiento, ya sea que provenga del hombre o se presente por caso fortuito.

A su vez, el jurista español Cuello Calón prefiere la expresión acción, considerándola en un sentido amplio y "consiste en la conducta exterior encaminada a la producción de un resultado."<sup>80</sup>

Al respecto, Pavón Vasconcelos considera que lo adecuado es hablar de hecho, aunque no por ello se debe soslayar a la conducta, sobre todo en aquellos delitos en los que no existe un resultado material que el tiempo exija su concreción, de aquí que el maestro citado asevere que estima acertada la opinión de Porte Petit "cuando

---

<sup>79</sup> Citado por CASTELLANOS TENA, Fernando. *Op. Cit.*, p. 134.

<sup>80</sup> CUELLO CALÓN, Eugenio. *Derecho penal*. Tomo I, p. 293.



pretende que los términos adecuados son conducta o hecho según la hipótesis que se presente, se hablara de conducta, cuando el tipo no requiere sino una mera actividad del sujeto y de hecho cuando el propio tipo exija no sólo una conducta sino además un resultado de carácter material que sea consecuencia de aquella."<sup>81</sup>

Ignacio Villalobos, desde una perspectiva psicologista, considera como primer elemento del delito al acto humano, exigencia sin la que el delito no se puede dar, sin que ello signifique que todo acto humano puede tener el mismo carácter. Voluntad e intención, para este autor son elementos imprescindibles del acto humano, mismo que al actualizarse y agotar la figura tipificada, constituye un delito.

Nos adherimos a la concepción terminológica del maestro Castellanos Tena, por considerar que con la acepción conducta abarcamos tanto a la actividad como a la inactividad; así se comprende tanto a la acción como a la omisión de un mismo término, "la conducta es el comportamiento humano voluntario positivo o negativo encaminado a un propósito."<sup>82</sup>

Pavón Vasconcelos la considera como "el peculiar comportamiento de un hombre que se traduce exteriormente en una actividad o inactividad voluntaria". Concluye este jurista aseverando que "tanto el actuar como el omitir, el hacer como el no hacer, tienen íntima conexión con un factor de carácter psíquico que se identifica con la voluntad de ejecutar la acción o de no realizar la actividad esperada."<sup>83</sup>

Hechas las anteriores disertaciones respecto de este indubitable elemento del delito, pasaremos a analizar las formas de conducta.

---

<sup>81</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de derecho penal mexicano*, p. 178.

<sup>82</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Op. Cit.*, p. 149.

<sup>83</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Op. Cit.*, p. 180.

### a) Formas de la conducta

i) La acción: Esta forma de conducta consiste en "todo movimiento voluntario del organismo humano capaz de modificar el mundo exterior o de poner en peligro dicha modificación."<sup>84</sup>

La acción es, en sentido estricto, para el español Cuello Calón "un movimiento corporal voluntario o en una serie de movimientos corporales dirigido a la obtención de un fin determinado."<sup>85</sup>

Francisco Pavón Vasconcelos<sup>86</sup> estima que la acción es la actividad voluntaria realizada por el sujeto.

Consideramos que la definición más idónea es la que el maestro Castellanos Tena elaboró, ya que se encuentra dotada de gran amplitud y va conforme al criterio de considerar a la conducta como elemento positivo de los ilícitos penales.

ii) La Omisión: Se considera a la omisión como una forma de conducta negativa, una abstención en el obrar, una inactividad frente al deber de obrar que la ley señala, en el que el sujeto no realiza el hacer impuesto por la norma penal, esto, voluntariamente. La omisión se subdivide a su vez en dos:

α) Omisión simple: Porte Petit dice de la omisión simple que consiste en "el no hacer, voluntario o involuntario (culpa), violando una norma preceptiva y produciendo un resultado típico dando lugar a un tipo de mandamiento o imposición."<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Op. Cit.*, p. 152.

<sup>85</sup> CUELLO CALÓN, Eugenio. *Op. Cit.*, p. 293.

<sup>86</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Op. Cit.*, p. 193.

<sup>87</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Op. Cit.*, pp. 305, 306.

Los delitos que se incluyen en esta forma de conducta, colman sus tipos a través de la falta de actividad, la cual es ordenada jurídicamente, ello sin que se requiera de la presencia de un resultado material.

β) Comisión por omisión: también conocida como omisión impropia, ésta encuentra su esencia en la transgresión de una norma prohibitiva o mandato de abstenerse en virtud de la inactividad voluntaria del sujeto, actitud que produce un resultado material y típico. La comisión por omisión se diferencia también de la omisión simple en que no se sanciona por la omisión en sí, sino por el resultado producido por ella, constituyendo con ello la violación de la norma prohibitiva.

## **b) Elementos de la conducta**

i) Manifestación de la voluntad: el elemento volitivo reviste una gran importancia para la comisión de un delito, mientras la voluntad no se exteriorice y se concretice en un acto determinado, el sujeto no puede ser objeto de aplicación de la norma punitiva; la manifestación de voluntad constituye una fase de la conducta humana, dicha voluntad precisa contar con las siguientes características: ser consciente, libre y espontánea, además de encontrarse referida a cierta presentación y con un motivo determinado. En los delitos de acción, la voluntad se ve manifestada en actos positivos; en tanto que en los delitos de omisión se entiende la presencia de la voluntad en la actitud pasiva del sujeto, en el no hacer que caracteriza a estos delitos.

ii) Resultado: toda conducta supone un cambio en el mundo exterior que tiene precisamente su origen en esa manifestación de la voluntad previa, o bien se traduce dicha conducta en un cambio del mundo exterior ante la inactividad cuando se espera y no se ejecuta determinado acto. El resultado no supone un daño, puede colocarse también en situación de peligro al bien tutelado.

iii) Nexo causal: Debe darse una relación o nexo causal entre la conducta efectuada y el resultado ocasionado. Este nexo consiste en la necesidad de que una conducta determinada produzca el efecto que trasciende al mundo de lo jurídico-penal; es de vital importancia establecer este nexo para conocer quién es el responsable de algún delito. En lo que se refiere a los delitos de comisión por omisión, debemos entender que la causa de la causa, es causa de lo causado, por lo tanto, si la transgresión de la norma prohibitiva tiene su origen en la inobservancia de una norma dispositiva, existe también un nexo causal, basado en la conducta negativa del agente con el resultado material producido. En conclusión, "la causalidad en la omisión impropia debe constituirse necesariamente con referencia a la propia omisión y no en la acción esperada que convierte el no hacer en relevante para el Derecho."<sup>88</sup>

### **c) Ausencia de conducta**

Como ya hemos hecho notar anteriormente, le corresponde a cada elemento positivo del delito, otro negativo; en este caso, de darse alguna hipótesis de ausencia de conducta, el delito no se configurará, máxime si se trata del primer elemento dentro de la prelación lógica.

---

<sup>88</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de Derecho Penal mexicano*, p. 221.

La ausencia de conducta ha sido definida por Pavón Vasconcelos de la siguiente forma:

Hay ausencia de conducta e imposibilidad de integración del delito, cuando la acción u omisión son involuntarias, o para decirlo con más propiedad, cuando el movimiento corporal o la inactividad no puede atribuirse al sujeto, no son "suyos" por faltar en ellos la voluntad.<sup>89</sup>

A este respecto, López Betancourt nos dice con claridad que se trata de "el elemento negativo de la conducta, abarca la ausencia de acción o de omisión de la misma, en la realización de un ilícito."<sup>90</sup>

El Código Penal Federal vigente alude en su artículo 15, fracción I, en forma genérica y amplia a la hipótesis de ausencia de conducta al decir que es excluyente del delito que el hecho se realice sin la intervención de la voluntad del sujeto activo. A continuación, trataremos de explicar las distintas causas de ausencia de conducta que la doctrina ha formulado:

i) *Vis absoluta* o fuerza física exterior irresistible: considerando como uno de los casos indiscutibles de ausencia de conducta, la *vis absoluta* supone la inexistencia del elemento volitivo en la conducta, ya que ésta tiene su origen en una fuerza física, superior e irresistible proveniente de la naturaleza humana, misma que coloca al agente en una situación de exclusión de responsabilidad. Si bien es cierto que hay actuación física por parte del sujeto, ello no implica que él esté actuando conforme a su voluntad, sino impulsado por una fuerza exterior de superioridad manifiesta en virtud de la cual se ve impedido a resistirla.

Resulta imposible que se pueda integrar una acción u omisión de trascendencia para el derecho cuando sólo se da el concurso de la expresión puramente física de la conducta, sin que intervengan el coeficiente psíquico conocido como voluntad;

---

<sup>89</sup> *Ibidem.* p. 248.

tomando en cuenta las circunstancias que deben privar para que se presente esta causa de ausencia de conducta.

ii) *Vis maior* o fuerza mayor: consiste en una fuerza proveniente de la naturaleza o de los animales que obligan a realizar una actividad al agente. A diferencia de la *vis absoluta*, la *vis maior* tiene su origen en una energía subhumana. De igual forma, la falta de voluntad en el sujeto activo le exime de la responsabilidad penal, ya que tampoco se puede integrar en este caso la conducta.

iii) Movimientos o actos reflejos. El jurista Edmundo Mezger define a los actos reflejos como "los movimientos corporales en los que la excitación de los nervios motores no está bajo un influjo anímico, sino que es desatada inmediatamente por un estímulo fisiológico-corporal, esto es, en los que un estímulo, subcorticalmente y sin intervención de la conciencia, pasa de un sensorio a un centro motor y produce el movimiento"<sup>91</sup>. De igual forma la ausencia del movimiento volitivo es lo que nos origina a considerar a los actos reflejos como una causa de ausencia de conducta.

iv) Sueño: consiste en un estado de descanso del cuerpo considerado normal fisiológicamente. Pues bien, este estado puede originar movimientos de un sujeto completamente involuntarios, y que a su vez sean constitutivos de un resultado dañoso en virtud de que es inexistente el delito.

v) Sonambulismo: esta causa de ausencia de conducta guarda cierta semejanza con el sueño, se distingue de éste en que el sujeto activo realiza movimientos corporales inconscientes e involuntarios pero los hace deambulando dormido.

vi) Hipnotismo: respecto de éste, Pavón Vasconcelos nos dice que "el hipnotismo se caracteriza por la supresión artificial de la conciencia o, cuando menos

---

<sup>90</sup> LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Teoría del delito*, p. 96.

<sup>91</sup> MEZGER, Edmundo. *Tratado de derecho penal*. Tomo I, pp. 215, 216.

su disminución, a través de la sugestión, lo que establece una necesaria correspondencia psicológica entre el paciente hipnotizado y el hipnotizador. La exclusión del delito se apoya en la ausencia de conducta (acción) y en la hipótesis de acusación de daños por el hipnotizado, la responsabilidad de éste surge como autor mediato, por no ser aquél sino un mero instrumento de éste."<sup>92</sup>

Por último en lo que concierne a la hipótesis de ausencia de conducta aclararemos que las tres últimas, es decir, el sueño, el hipnotismo y el sonambulismo, son consideradas por algunos autores como causas de inimputabilidad, arguyendo que el sujeto que se encuentra en alguno de los estados ya descritos con anterioridad se haya dotado de capacidad para querer y entender, analogando la situación de estos sujetos con la de los alienados. Nosotros hemos preferido considerarlas como causas de ausencia de conducta partiendo de la base de la inexistencia en todas ellas del elemento volitivo, imprescindible e ineludible en la conducta del sujeto, siendo, por ende, la voluntad, un requisito *sine qua non* para la configuración de la conducta.

## 2. Tipicidad y atipicidad

La tipicidad es uno de los elementos esenciales del delito. Consiste en "la adecuación de la conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto."<sup>93</sup>

Este elemento se deriva para la mayoría de los doctrinarios iuspenalistas, del principio contenido en el párrafo tercero del artículo 14 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

---

<sup>92</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Op. Cit.*, p. 256.

<sup>93</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*, p. 167.

Para el jurista español Jiménez de Asúa, la tipicidad "es la exigida correspondencia entre el hecho real y la imagen rectora expresada en la ley en cada especie de infracción."<sup>94</sup>

De una manera más simple y acertada, el maestro Porte Petit señala que la tipicidad consiste "en la adecuación o conformidad a lo descrito por el tipo."<sup>95</sup> Esta última definición supone la necesidad de conceptuar al tipo, el cual es definido por el mismo autor como "una conducta o hecho descritos por la norma, o en ocasiones, esa mera descripción objetiva, conteniendo además según el caso, elementos normativos o subjetivos o ambos."<sup>96</sup>

#### **a) Elementos del tipo**

- i) Elemento objetivo: todo aquél susceptible de ser apreciado por el simple conocimiento, teniendo como función describir la conducta o hecho materia de imputación y de responsabilidad penal.
  
- ii) Elemento normativo: supone este elemento la necesidad de una valoración del mismo por parte del juzgador, ya sea de carácter jurídico o cultural.
  
- iii) Elemento subjetivo: se considera como tal al elemento del tipo que se refiere al motivo y al fin de la conducta descrita.

En el esquema analítico de la doctrina penalista, algunos autores incluyen en este apartado los siguientes aspectos:

- Sujeto pasivo

---

<sup>94</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Apuntamientos de la parte general de derecho penal*, p. 470.

<sup>95</sup> *Ibidem*. p. 471.

<sup>96</sup> *Ibidem*. pp. 423, 424.



El titular del derecho o interés lesionado o colocado en un peligro por la omisión del ilícito es conocido como el sujeto pasivo del delito.

- Sujeto activo

Sólo el ser humano puede ser sujeto activo de un delito, en virtud de que exclusivamente él se encuentra provisto de capacidad y voluntad para ello. Aquí es pertinente aclarar que no es posible considerar que las personas morales delinquen, ya que su responsabilidad se restringe al campo del Derecho Privado.

- Objeto material

Consiste en la persona o cosa que sufre un daño o se ubica en peligro a causa de la conducta delictiva; el objeto material lo constituye la cosa o la persona sobre la que se concreta el acto delictuoso, recayendo sobre ella un peligro o daño.

- Objeto jurídico

El maestro Pavón Vasconcelos identifica al bien jurídico (bien tutelado por la ley penal) con el objeto jurídico, aseverando que no existirá delito sin objeto jurídico debido a que éste constituye la parte toral de aquél. Con más exactitud, el jurista Ignacio Villalobos considera al objeto jurídico como el bien o la institución que se encuentra amparada por la ley y que es afectada por el delito.

### **b) Atipicidad**

Cuando no se conjuntan todos los elementos que exige el tipo legal para considerar a una conducta como delictiva, estamos en presencia del aspecto negativo de la tipicidad; siendo éste definido de la siguiente manera: "la atipicidad es la ausencia de

la adecuación de la conducta al tipo.<sup>97</sup> A continuación haremos un breve análisis de las distintas causas de atipicidad:

i) Falta de calidad o de número en el sujeto activo. Para determinados delitos, la ley establece características específicas para el agente, excluyendo por tanto de una conducta tipificada a quienes no cumplan con esa cualidad concreta y restringe la conducta antisocial.

ii) Falta de calidad en el sujeto pasivo. De igual forma, algunos tipos penales imponen la necesidad de que el sujeto pasivo cumpla con algunas características determinadas.

iii) Falta del objeto material. La falta del objeto que sufre un daño o peligro provocado por la conducta delictuosa, constituye una causa de atipicidad. De no cumplir con esta característica, se dará también la atipicidad.

iv) Falta del objeto jurídico. A la falta de bien o institución amparada por la ley, nos encontramos ante una causa de atipicidad.

v) Falta de referencias temporales o espaciales. Algunos tipos penales contienen en su descripción ciertas referencias al espacio o tiempo en que se ha de realizar la conducta delictiva, de tal forma que, a falta de alguno de esos requisitos, no habrá tipicidad.

vi) Falta de medios comisivos. Existe en algunos tipos penales la exigencia de que la conducta se lleve a cabo a través de medios especiales que el mismo tipo considera.

vii) Falta de elementos subjetivos. Como ya hemos señalado con anterioridad, los elementos subjetivos son aquellos que se refieren al motivo o al fin del agente.

---

<sup>97</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*, p. 174.

### **c) Ausencia de tipo**

Se presenta la ausencia de tipo cuando no existe en la ley la descripción precisa de la conducta considerada como delictiva.

## **3. Antijuridicidad y causas de justificación**

### **a) Antijuridicidad**

En términos generales, lo antijurídico es todo aquello contrario a Derecho. Al respecto, el jurista Francisco Pavón Vasconcelos nos dice: "En general, los autores se muestran conformes en que la antijuridicidad es un desvalor jurídico, una contradicción o desacuerdo entre el hecho del hombre y las normas del Derecho."<sup>98</sup>

Ahora bien, algunos doctrinarios han realizado una distinción en cuanto a este elemento del delito, considerando la existencia de una antijuridicidad formal y una material. Esta estructura dualista supone que la antijuridicidad lo será desde un punto de vista formal cuando la acción contraria a Derecho constituya una transgresión a la norma dictada por el Estado, contradiciendo por ello el mandato o la prohibición que hace el ordenamiento jurídico. En cambio, será antijurídica la acción, desde el punto de vista material, cuando resulte ser contraria a la sociedad y represente una efectiva lesión o se vea puesto en peligro un bien jurídico tutelado.

Nuestra opinión al respecto consiste en que el delito lleva intrínseca la protección de un bien jurídico, por tanto, la transgresión de la norma penal siempre se verá reflejada en un ataque a los bienes tutelados por el orden jurídico, ya sea en un grado de peligro latente o de menoscabo irremediable.

---

<sup>98</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de derecho penal mexicano*, p. 289.

La antijuridicidad supone un choque con lo que el Derecho establece; aquí es donde la *ratio legis* cobra una trascendencia inusitada, ya que ella es la que va a definir la teleología de la norma jurídica. Toda conducta delictiva supone una inobservancia al orden jurídico, por tanto, es una colisión que origina la existencia de la antijuridicidad; sin embargo, la misma ley prevé la existencia de causas que justifiquen la presencia de la conducta típica y antijurídica en primera instancia.

### **b) Causas de justificación**

Las causas de licitud o de justificación, constituyen el aspecto negativo del delito, en lo que concierne al segundo elemento del delito.

Éstas, por fuerza, deben estar consagradas en la ley, basándose para ello el legislador, en la ausencia de un interés o ante la existencia de un interés preponderante, dar prioridad a éste.

A continuación, expondremos las causas de justificación consideradas como tales por los dogmáticos del Derecho Penal.

i) Defensa legítima. Esta causa de justificación se encuentra prevista en la fracción IV del artículo 15, del Código Penal Federal vigente, que a la letra dice:

Artículo 15.- El delito se excluye cuando:...

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 e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Estamos en presencia de un interés preponderante; la defensa legítima implica un choque de intereses protegidos jurídicamente, la legitimidad de la defensa se funda

en la salvaguarda que se hace del interés preponderante, el defensor lo que hace con su actitud es restablecer el derecho atacando y sacrificando el interés legítimo de quien le agrede. El maestro Porte Petit define a la defensa legítima de la siguiente manera: es "el contra-ataque (o repulsa) necesario y proporcional a una agresión injusta, actual o inminente que pone en peligro bienes propios o ajenos, aun cuando haya sido provocada injustificadamente."<sup>99</sup>

En este orden de ideas, colegimos que los factores primordiales de esta causa de justificación son: una agresión real, inminente o actual; la repulsa a dicha agresión que además es injusta; que la agresión sea sobre bienes jurídicos propios o ajenos; y, que no medie provocación del agredido.

ii) Estado de necesidad. Consiste en la salvaguarda de un bien jurídico, sacrificando a otro bien jurídico diverso y de menor jerarquía que el salvado, siempre y cuando no exista otra forma de evitar el daño. El jurista Pavón Vasconcelos asevera que en esta situación también existe colisión o choque de intereses que cuentan con titulares diferentes, la conceptúa como "una situación de peligro cierto y grave, cuya superación, para el amenazado, hace imprescindible el sacrificio del interés ajeno como único medio para salvaguardar el propio."<sup>100</sup>

Con base en los conceptos apuntados anteriormente, consideramos que es preciso distinguir si los bienes en conflicto son de igual o de diferente valor. Si el bien sacrificado es de menor valía que el amenazado, la causa de justificación que ahora analizamos sí se presenta como tal; pero si el bien lesionado es de mayor jerarquía que el salvado, el delito se configura indefectiblemente. Ahora bien, si los bienes en juego son de igual jerarquía, nos encontramos en presencia de una causa de inculpabilidad, misma que más tarde estudiaremos en la presente investigación.

---

<sup>99</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Apuntamientos de la parte general de derecho penal*, p. 501.

<sup>100</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de derecho penal mexicano*, p. 321.

El artículo 15 del Código Penal Federal, en su fracción V, señala también como causa excluyente del delito el hecho de que "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, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo."

iii) Ejercicio de un derecho.- Consiste básicamente en la opción que tiene el sujeto para actuar ilícitamente, sin que por ello se encuentre obligado a actuar de esta forma. Dicha opción debe estar forzosamente considerada por la ley. El multicitado artículo del Código Penal Federal, en su fracción VI, se refiere a esta causa de justificación: "Obrar en forma legítima 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;..."

iv) Cumplimiento de un deber.- Éste se presenta cuando el agente se encuentra obligado a actuar contrariamente al Derecho. De igual forma que el ejercicio de un derecho, esta causa de justificación se basa en la previa consignación del deber en cuestión en una ley; tal deber legal puede ser producto de la función de carácter público que realiza el agente o en virtud de una obligación general.

v) Consentimiento del ofendido.- La fracción III, del artículo 15 de nuestro máximo ordenamiento punitivo señala como excluyente del delito el hecho de que se cuente con la aquiescencia del ofendido, lo que debe presentarse en concordancia con los excesos fijados por sus tres apartados, a saber:

- Que se trate de un bien jurídico disponible.
- Que el titular de dicho bien tenga capacidad jurídica para disponer del mismo.
- Que el consentimiento sea expreso o tácito, sin mediar vicio, o en su defecto que las circunstancias conforme a las que se dio el caso, lleven a pensar que el consentimiento habría sido otorgado por el ofendido.

A falta de cualquiera de los requisitos anteriores, no será posible la presencia de esta causa de justificación, siendo necesario señalar que cuando el tipo penal incluye en su caracterización la falta de consentimiento, al darse éste, estaremos entonces en presencia de una causa de atipicidad.

#### **4. Imputabilidad e inimputabilidad**

##### **a) Ubicación de la imputabilidad**

Respecto de la posición que ocupa la imputabilidad dentro del estudio analítico del delito, la doctrina iuspenalista se ha dividido sin lograr una consideración uniforme de la misma. Mientras algunos estudiosos consideran que es un elemento integrador del delito, dentro de una prelación lógica que se coloca entre la antijuridicidad y la culpabilidad; para otros autores no es más que un presupuesto del delito; una tercera postura sitúa a la imputabilidad como un presupuesto de la culpabilidad.

Celestino Porte Petit, al señalar los presupuestos del delito, enumera como tales los siguientes:

- a) La norma penal, comprendidos el precepto y la sanción.
- b) El sujeto activo y pasivo.
- c) La imputabilidad.
- d) El bien tutelado.
- e) El instrumento del delito.<sup>101</sup>

Jiménez de Asúa le da a la imputabilidad un carácter de elemento integral del delito al definirlo como "un acto típicamente antijurídico, culpable sometido a veces a

---

<sup>101</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Apuntamientos de la parte general de derecho penal*, pp. 258, 259.

condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal."<sup>102</sup>

Castellanos Tena, Ignacio Villalobos y Pavón Vasconcelos, entre otros, conciben a la imputabilidad como un presupuesto de la culpabilidad, negándole el carácter de elemento autónomo del delito. Esta afirmación tiene su base en la consideración de la imputabilidad como la capacidad del sujeto, consistiendo dicha capacidad "ordinariamente en el conocimiento de la significación del hecho en el mundo normativo; capacidad de dirigir sus actos dentro del orden jurídico y por ello condición que hace posible la culpabilidad penal."<sup>103</sup>

Una vez hecha la aclaración de cómo discierne la doctrina respecto de la ubicación de la imputabilidad, y adhiriéndonos, desde una perspectiva pragmática, a la consideración de ésta como presupuesto del delito, pasaremos a definirla.

### **b) Concepto de imputabilidad**

Carrara estimaba que la imputabilidad era un simple concepto, que llevaba por necesidad a la conclusión de que si solamente el hombre es imputable, la imputabilidad es la expresión técnica idónea para resaltar personalidad, subjetividad y capacidad penal del individuo. Por su parte la escuela Clásica distinguió entre imputables e inimputables, siendo esto posible debido a la consideración de que la imputabilidad y el libre albedrío fundamentan a la responsabilidad.

La idea del libre albedrío fue rotundamente negada por los positivistas, quienes proclamaron abiertamente el determinismo. Para ellos, el hombre tenía una responsabilidad social, por lo que era innecesario distinguir entre imputables e inimputables; todos debían responder, indiscriminadamente y por igual, del hecho contrario al Derecho que hubieren cometido.

---

<sup>102</sup> JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *La ley y el delito*, p. 366.

<sup>103</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de Derecho Penal Mexicano*, p. 363.



Mayer define a la imputabilidad de la siguiente manera: "es la posibilidad, condicionada por la salud y madurez espirituales del autor, de valorar correctamente los deberes, y de obrar conforme a ese conocimiento."<sup>104</sup>

El maestro Raúl Carrancá y Trujillo nos dice que "para que la acción sea inculminable además de antijurídica y típica ha de ser culpable." Ahora bien, sólo puede ser culpable el sujeto que sea imputable. Imputar es poner una cosa en la cuenta de alguien, lo que no puede darse sin ese alguien, y para el Derecho Penal sólo es alguien aquel que por sus condiciones psíquicas, es sujeto de voluntariedad. Será pues imputable todo aquel que posea a tiempo de la acción las condiciones psíquicas exigidas abstracta e inmediatamente por la ley para poder desarrollar su conducta socialmente; todo el que sea apto o idóneo jurídicamente para observar una conducta que responda a las exigencias de la vida en sociedad.<sup>105</sup>

A su vez, Castellanos Tena nos da una definición bastante concreta y que satisface las necesidades del presente estudio. Dice este ilustre maestro que podemos definir a la imputabilidad "como la capacidad de entender y de querer en el campo del Derecho penal."<sup>106</sup>

### c) Inimputabilidad

La inimputabilidad constituye el aspecto negativo de la imputabilidad; por lo que podemos considerarla, *contrario sensu*, como la incapacidad del sujeto activo de entender y de querer.

---

<sup>104</sup> *Ibidem*. p. 366.

<sup>105</sup> CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl. *Derecho Penal mexicano*. Parte general, pp. 430, 431.

<sup>106</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de Derecho penal*, p. 218.

Existen diversas causas cuya presencia anula esa capacidad que suponemos debe tener el transgresor de la norma, las conocemos como causas de inimputabilidad, mismas que a continuación expondremos:

#### i) Trastorno mental y desarrollo intelectual retardado

Los sujetos que se encuentran perturbados de sus facultades psíquicas no podrán ser responsabilizados penalmente, ya que esa condición les impide tener la capacidad y la aptitud que exige la imputabilidad, de igual forma, aquellos que no hayan alcanzado la madurez en el desarrollo de su intelecto. Estas dos condiciones hipotéticas, se hallan contenidas en el artículo 15 del Código Penal Federal, fracción VII, considerando el legislador que ambos estados deben presentarse en tal magnitud, que impida al sujeto comprender el carácter de ilicitud que tiene el hecho.

Artículo 15.- El delito se excluye cuando:

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,...

La ley no hace distinción entre los trastornos mentales permanentes y transitorios, no obstante, podemos considerar que la fracción que aludimos ampara ambas circunstancias.

#### ii) Minoría de edad

Aún y cuando no existe uniformidad en cuanto al límite cronológico de minoría de edad para el Derecho Penal en los distintos ordenamientos positivos locales de nuestro país; la minoría de edad supone una inmadurez del sujeto en virtud de su escaso desarrollo basado en su corta edad, por lo que, ante tal estado psíquico, la ley determina que no se les puede penalizar, sino que dehen ser sometidos a una

corrección educativa en centros especialmente creados para ello. La inmadurez mental coloca al menor de edad en una situación de incapacidad para determinarse con plenitud frente a la ley, quedando por ello sujeto a medidas tutelares.

El doctor Eduardo López Betancourt, considera que los menores de edad no son inimputables, ya que su capacidad de querer y entender no se encuentra disminuida, sino que, sencillamente, son sujetos de un régimen distinto que hace inaplicable a éstos el Derecho Penal.

#### **d) Las acciones libres en su causa**

Este tipo de acciones suponen que el sujeto activo de un delito se coloca *ex profeso* en alguna de las causas de inimputabilidad consideradas por el Derecho Penal, para así poder eludir la responsabilidad originada por su acto delictivo. Sin embargo, el criterio seguido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>107</sup> es que, aún cuando se pruebe que al realizar la conducta, el sujeto se hallaba en un estado de inconsciencia, si éste fue procurado voluntariamente, no se elimina la responsabilidad.

La fracción VII del artículo 15 del Código Penal Federal, *in fine*, exceptúa de inimputabilidad a aquellos casos "en 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."

### **5. Culpabilidad e inculpabilidad**

#### **a) Concepto de culpabilidad**

---

<sup>107</sup> Semanario Judicial de la Federación, 5a. Época, T. CXXVIII, p. 288.

Este elemento positivo del delito consiste, según el maestro Sergio Vela Treviño, en "el resultado del juicio por el cual se reprocha a un sujeto imputable haber realizado un comportamiento típico y antijurídico, cuando le era exigible la realización de otro comportamiento diferente, adecuado a la norma."<sup>108</sup>

La anterior definición se basa en los postulados de la teoría normativista, tesis que no se opone al psicologismo, sino que lo complementa. Porte Petit nos dice que la culpabilidad consiste en aquel nexo que liga al sujeto con el resultado de su acto intelectual y emocionalmente. Castellanos Tena se adhiere a la forma en que el jurista Porte Petit concibe a la culpabilidad, en tanto que Ignacio Villalobos considera que ésta consiste, de manera genérica, "en el desprecio del sujeto por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlo y conservarlo."<sup>109</sup>

Es menester que expliquemos brevemente en qué consisten las dos teorías más importantes que respecto de la culpabilidad se han formulado por la doctrina acerca de su naturaleza jurídica:

i) Psicologista. Esta tesis supone que se dará la culpabilidad jurídico-penal cuando sea posible establecer una relación subjetiva entre acto y autor, a través de la cual se determinará si fue cometido en forma dolosa o culposa el acontecimiento típico y antijurídico, a través de la cual se determinará si fue cometido en forma dolosa o culposa el acontecimiento típico y antijurídico.

ii) Normativista. Considera a la culpabilidad como un juicio de referencia y como un proceso atribuible a una motivación reprochable del agente.

## **b) Formas de la culpabilidad**

---

<sup>108</sup> VELA TREVIÑO, Sergio. *Culpabilidad e inculpabilidad*. Teoría del delito, p. 201.

<sup>109</sup> VILLALOBOS, Ignacio. *Derecho penal mexicano*, pp. 281, 282.

Existen tres formas en que puede presentarse la culpabilidad: dolo, culpa, y preterintencionalidad.

i) Dolo

Este supone la existencia de una voluntad consciente encaminada a la ejecución del evento delictivo, mismo que ha de producir por fuerza un resultado antijurídico. El jurista español Jiménez de Asúa define con gran precisión al dolo, cuando asevera que éste consiste en "la producción de un resultado típicamente antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se requiere o ratifica."<sup>110</sup>

Para el maestro Castellanos Tena, el dolo está dotado de dos elementos; uno ético y otro volitivo o emocional. El primero de ellos lo integra la conciencia de que se inobserva el deber; y el segundo consiste en la voluntad de llevar a cabo el acto, el hecho típico. Este mismo doctrinario considera la existencia de las siguientes especies de dolo:

- Dolo directo: Cuando el resultado es coincidente con lo que se propuso el agente.
- Dolo indirecto: Se presenta cuando el sujeto activo propone un fin y además tiene la certeza de que surgirán otros resultados típicos con su actuar.

---

<sup>110</sup> Citado por PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de Derecho penal mexicano*, p. 382.

- Dolo indeterminado: Cuando el agente tiene una intención genérica de delinquir, sin que tenga en mente la producción de algún resultado delictivo en especial.
- Dolo eventual: En este caso se desea un resultado delictivo en el que el sujeto activo prevé la posibilidad de que se susciten otros resultados más, no queridos en forma directa.

## ii) Culpa

Esta forma de culpabilidad se presenta cuando la voluntad no se halla encaminada a realizar una conducta que produzca un resultado típico, sin embargo, éste último surge por negligencia o imprudencia del sujeto, a pesar de ser previsible y evitable. El doctrinario Pavón Vasconcelos define con gran precisión a la culpa:

...aquel resultado típico y antijurídico, no querido ni aceptado, previsto o previsible, derivado de una acción u omisión voluntarias, y evitable si se hubieran observado los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico y aconsejables por los usos y costumbres.<sup>111</sup>

En cuanto a los elementos de la culpa, Castellanos Tena considera que "por ser necesaria la conducta humana para la existencia del delito, ella constituirá el primer elemento; es decir, un actuar voluntario (positivo o negativo); en segundo término que esa conducta voluntaria se realice sin las cautelas o precauciones exigidas por el Estado; tercero: los resultados del acto han de ser preVISIBLES y evitables y tipificarse penalmente; por último, precisa una relación de causalidad entre el hacer o no hacer iniciales y el resultado y el resultado no querido."<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de Derecho penal mexicano*, p. 397.

<sup>112</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de Derecho penal*, p. 247.

- Culpa consciente (con representación o previsión): en esta hipótesis, el sujeto activo prevé la posibilidad de que surja un resultado plenamente tipificado, más no lo quiere, abriga la esperanza de que no se produzca.
- Culpa inconsciente (sin previsión o sin representación): esta clase de culpa se representa cuando el sujeto, ya sea por falta de cuidado o precaución, no prevé el resultado, teniendo la obligación de hacerlo por ser de naturaleza evitable y previsible la consecuencia.

### iii) Preterintencionalidad

Este último tipo de culpabilidad consiste en la provocación de un resultado típico que sobrepasa a la intención inicial del sujeto, siendo por ende un exceso en el fin. Nuestro Derecho Vigente, a partir de las reformas de 1994 dejó de reconocer en el Código Penal Federal la existencia de las tres hipótesis de culpabilidad que hemos anotado, al señalar en su artículo 8º que los delitos pueden ser dolosos o culposos.

### c) Inculpabilidad

Este elemento negativo del delito consiste en la ausencia de culpabilidad. El jurista español Eugenio Cuello Calón prefiere llamarle causas de exclusión de la culpabilidad definiéndolas como "especiales situaciones que concurren en la ejecución del hecho realizado por un sujeto imputable eliminando su culpabilidad."<sup>113</sup>

La inculpabilidad se presentará siempre que se encuentre ausente alguno de estos dos elementos: conocimiento y voluntad; suponiendo la preexistencia de todos los demás elementos del delito que constituyen una prelación lógica, misma que no supone una prioridad temporal. Son causas de inculpabilidad las siguientes: el error esencial de hecho e invencible, y la no exigibilidad de otra conducta.

---

<sup>113</sup> CUELLO CALÓN, Eugenio. *Derecho penal*. Tomo I, p. 462.

#### **d) Formas de la inculpabilidad**

i) Error esencial del hecho e invencible. Consiste en una falsa concepción de la realidad o en una idea errónea respecto a una situación, cosa u objeto. Para efectos de nuestra disciplina, se considera que tanto ignorancia como idea falsa se identifican, ya que el hecho del desconocimiento de la realidad supone la existencia de un error, de un conocimiento falso.

Ahora bien, en forma genérica, el error comprende las siguientes especies: error de hecho y error de derecho; esta distinción tiene su origen desde el antiguo Derecho Romano. Mientras que la primera especie supone una causa de inculpabilidad, siempre que sea esencial o invencible, la segunda no funciona como excluyente de culpabilidad, ya que no encuentra fundamento en la ley para ello.

El error de derecho no puede producir la inculpabilidad del agente en virtud que la ignorancia de la ley a nadie beneficia; a pesar de lo anterior, el multicitado artículo 15 del Código Penal Federal, considera en el inciso b) de su fracción VIII que el delito se excluye cuando la conducta se lleve a cabo bajo un error invencible:

b) Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

El error de hecho se subdivide a su vez en esencial y accidental. En cuanto al error accidental, éste no es considerado como causa de inculpabilidad porque recae sobre elementos no esenciales, meros accidentes del delito, *verbigratia*, el error en el golpe o el error en la persona o en el objeto; este tipo de error no exime en lo más mínimo la plena culpabilidad del agente. A su vez, el error esencial de hecho puede ser vencible o invencible. Sólo el error esencial de hecho invencible tiene el papel de causa excluyente de la culpabilidad.



En epítome, el error esencial de hecho e invencible consiste en la presencia de un falso conocimiento de realidad que recae sobre una parte total del delito y que impide al sujeto activo advertir la conexión del hecho realizado con la hipótesis legal.

Al decir del jurista Fernando Castellanos Tena, "la doctrina contemporánea divide al error en dos clases: de tipo y de prohibición, según recaiga sobre un elemento o requisito constitutivo del tipo penal (el agente ignora obrar típicamente) o el sujeto, sabiendo que actúa típicamente, cree hacerlo protegido por una justificante."<sup>114</sup>

ii) No exigibilidad de otra conducta. Esta causa de inculpabilidad supone el actuar de un sujeto imputable produciendo un resultado típico y antijurídico, pero no culpable en virtud de que no es posible la satisfacción de los elementos en que se basa la exigibilidad que son el deber y el poder. El deber supone la obligación de actuar conforme al contenido de la norma, en tanto que el poder se refiere a la posibilidad de conformar la conducta al Derecho. Pues bien, el sujeto que se encuentra ante la exigibilidad de otra conducta carece de ese deber y de ese poder en virtud de que, dadas las circunstancias de su situación, no es posible que exija una conducta distinta a la observada. El comportamiento es excusable por obedecer a una situación especialísima y apremiante. Como casos legales de no exigibilidad de otra conducta tenemos:

- Estado de necesidad: cuando se encuentran en juego dos bienes jurídicos de igual jerarquía. En este caso, el hecho de sacrificar uno de ellos por salvaguardar el otro es una hipótesis clarísima de no exigibilidad de otra conducta.
- *Vis compulsiva*: violencia moral sobre el sujeto activo que le compele a actuar en un sentido que no desea y sin alternativas.

---

<sup>114</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*, p. 260.

- Obediencia Jerárquica. Se entiende como la obligación que tiene un sujeto de actuar y ejecutar órdenes dictadas por un superior jerárquico por parte del subordinado. Esta hipótesis supone un deber legal de obediencia.

## 6. Condiciones objetivas de punibilidad y su ausencia

En la opinión del jurista español Cuello Calón, las condiciones objetivas de punibilidad son aquellos requisitos que la ley exige concurra junto con los elementos básicos de punibilidad. Para que un hecho sea punible, se requiere la presencia "de determinadas circunstancias ajenas o exteriores al delito, e independientes de la voluntad del agente. Estas son denominadas condiciones objetivas de punibilidad."<sup>115</sup>

Por su parte, el maestro Castellanos Tena considera que las condiciones objetivas de punibilidad no son un elemento esencial del delito. "...si la descripción legal, se tratara de caracteres o integrantes del tipo; si faltan en él, entonces constituirán meros requisitos ocasionales y, por ende, accesorios, fortuitos. Basta la existencia de un solo delito sin estas condiciones, para demostrar que no son elementos de su esencia. Muy raros delitos tienen penalidad condicionada."<sup>116</sup>

Este mismo autor asevera que las condiciones objetivas de punibilidad son definidas generalmente como "aquellas exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación."<sup>117</sup>

El maestro Guillermo Colín Sánchez, identifica a las condiciones objetivas de punibilidad con cuestiones prejudiciales, así como con los requisitos de procedibilidad; considera a las primeras como "cuestiones de Derecho cuya resolución se presenta como antecedente lógico y jurídico de la del Derecho Penal objeto del proceso que versan sobre una relación jurídica de naturaleza particular y controvertida". Respecto

---

<sup>115</sup> CUELLO CALÓN, Eugenio. *Derecho penal*. Tomo I, p. 522.

<sup>116</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*, p. 278.

de los requisitos de procedibilidad nos dice que éstos son "condiciones que legalmente deben satisfacerse para proceder en contra de quien ha infringido una norma determinada de Derecho penal."<sup>118</sup>

Por último, este doctrinario hace notar que la diferencia de términos radica en el enfoque que se le dé; así tenemos que "quienes hablan de condiciones objetivas de punibilidad lo hacen desde el aspecto general de Derecho Penal, y los que aluden a cuestiones prejudiciales enfocan el problema desde el punto de vista procesal."<sup>119</sup>

Al respecto, el maestro Eduardo López Betancourt considera a las condiciones objetivas de punibilidad como "aquellos requisitos, generalmente de orden procesal los cuales son indispensables para la integración del ilícito."

## **7. Punibilidad y excusas absolutorias**

La doctrina se encuentra dividida en cuanto a la forma de considerar a la punibilidad; una parte se inclina por ubicarla dentro de la dogmática jurídico-penal como un elemento del delito, mientras que para otros autores, la punibilidad no es más que una consecuencia del delito.

En franca adherencia a la primera de las corrientes anotadas, el maestro Francisco Pavón Vasconcelos define la punibilidad como "la amenaza de pena que el Estado asocia a la violación de los deberes consignados en las normas jurídicas, dictadas para garantizar la permanencia del orden social."<sup>120</sup> Son del mismo parecer los siguientes autores: Bettiol, Jiménez de Asúa y Cuello Calón, entre otros. Este último le da especial relevancia a la punibilidad al decir que "para que una acción constituya delito, además de los requisitos de antijuricidad, tipicidad y culpabilidad debe reunir el de su punibilidad, siendo éste de todos ellos, el de mayor relieve penal.

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 278.

<sup>118</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Derecho mexicano de procedimientos penales*, p. 242.

<sup>119</sup> *Idem*.

<sup>120</sup> PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de derecho penal mexicano*, p. 421.

Una acción puede ser antijurídica y constituir una infracción de carácter civil o administrativo, más para que constituya en hecho delictuoso, un delito, es preciso que su ejecución se halle conminada por la ley con una pena, que sea punible."<sup>121</sup>

Por su parte, el jurista Sebastián Soler excluye tajantemente la punibilidad de los elementos esenciales del delito, criticando la definición del delito como un acto antijurídico, culpable y punible, ya que ello implica "incurrir en el error lógico de incluir en los elementos de la definición lo que precisamente es el objeto definido. Si algún sentido tiene definir el delito, éste consistirá en que la definición pueda guiarnos para que cuando los elementos concurren, la pena pueda o deba aplicarse. La construcción en la dogmática jurídica tiene un objeto más práctico que cognitivo. La punibilidad es una consecuencia de la reunión de esos elementos, de modo que toda la tarea sistemática consiste en examinar el contenido de éstos."<sup>122</sup>

El maestro Ignacio Villalobos considera que la punibilidad no es un elemento del delito, éste es punible por antijurídico y culpable; quien lo comete, merece el reproche y la sanción; "la punibilidad como merecimiento, como responsabilidad o como derecho correspondiente al Estado, se engendra por la antijuricidad y la culpabilidad; va implícita en estas como su consecuencia; por ello se ha dicho que agregarla en la definición del delito es una autología y que, si por 'punibilidad' se entiende la calidad del acto que amerita una pena, no es un elemento nuevo si no una especial apreciación de la naturaleza conjunta del delito."<sup>123</sup>

Castellanos Tena define a la punibilidad como "el merecimiento de una pena en la función de la realización de cierta conducta."<sup>124</sup> Este autor también le niega el rango de elemento esencial del delito a la punibilidad, al considerar que la pena se merece en virtud de la naturaleza que tenga el comportamiento; al considerar el hecho de que exista una sanción no determina la calidad delictiva de una conducta.

---

<sup>121</sup> CUELLO CALÓN, Eugenio. *Derecho penal*. Tomo I, p. 522.

<sup>122</sup> Citado por PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de derecho penal mexicano*, p. 422.

<sup>123</sup> VILLALOBOS, Ignacio. *Derecho penal mexicano*, p. 214.

<sup>124</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal*, p. 275.

El maestro Celestino Porte Petit ubica a la punibilidad como una consecuencia del delito, partiendo de la base de que al no cumplirse la condición objetiva de punibilidad, no habrá delito, lo que le hace pensar que la punibilidad es una mera consecuencia y no un elemento del delito.

Para la maestra Olga Islas la punibilidad "es conminación de retribución penal, formulada por el legislador para la defensa de la sociedad y determinada por el valor de uno o más bienes jurídicos."<sup>125</sup>

Un concepto ligado íntimamente con el de punibilidad es el de pena. Rafael de Pina define a la pena como el "contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente que puede afectar a su libertad a su patrimonio o al ejercicio de sus derechos; en el primer caso, privándole de ella, en el segundo, infligiéndole una merma en sus bienes, y en el tercero, restringiéndolos o suspendiéndolos."<sup>126</sup>

Sergio García Ramírez es mucho más gráfico al señalar que significa poco o nada que la ley establezca delitos sin que exista una correlativa fijación de penas, ya que considera que sería tanto como hablar de "campanas sin badajo."<sup>127</sup>

En este orden de ideas consideramos que mientras la punibilidad consiste en la amenaza de aplicación de una pena en concreto sobre quien cometa un acto delictivo; la pena es una consecuencia del delito, ya que viene a ser la imposición de un mal proporcional al acto transgresor de la norma. Dicha pena debe, por fuerza, estar considerada en la ley, en atención al principio de *nulla poena sine lege* que constituye una garantía penal.

---

<sup>125</sup> ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga. *Nueva teoría general de derecho penal. Criminalia*, p. 45.

<sup>126</sup> DE PINA, Rafael; De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, p. 373.

<sup>127</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Los Derechos humanos y el derecho penal*, p. 182.

De igual forma que los demás elementos del delito, la punibilidad también cuenta con su aspecto negativo que son las excusas absolutorias, mismas que de presentarse imposibilitan la aplicación de la pena correspondiente.

El maestro Raúl Carrancá y Trujillo estructura una definición de las excusas absolutorias con base en las ideas de Mayer y de Jiménez de Asúa al decir que "son causas que dejan subsistir el carácter delictivo de la acción, causas personales que excluyen sólo la pena (Mayer), pues por las circunstancias que concurren en la persona del autor el Estado no establece contra tales hechos acción penal alguna (Jiménez de Asúa)."<sup>128</sup>

Cuello Calón dice de las excusas absolutorias que se trata de causas de impunidad, "mediante cuya concurrencia hechos definidos por la ley como delitos que quedan impunes, se diferencian de las causas de justificación en que el acto ejecutado es antijurídico, ilícito y de las causas de inimputabilidad en que el agente es imputable, sin embargo no obstante ser el hecho culpable y antijurídico no se castiga. La excusa absolutoria es, en realidad un perdón legal."<sup>129</sup>

Por su parte el maestro Castellanos Tena define a las excusas absolutorias como "aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictivo en una conducta o hecho, impide la aplicación de la pena. El Estado no sanciona determinadas conductas por razones de justicia o de equidad, de acuerdo con una prudente política criminal. En presencia de una excusa absolutoria, los elementos esenciales del delito (conducta o hecho, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad), permanecen inalterables; sólo se excluye la posibilidad de punición."<sup>130</sup> Cabe recordar que el presente autor niega a la punibilidad carácter de elemento del delito.

---

<sup>128</sup> CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl. *Derecho penal mexicano*. Parte general. Tomo II, p. 125.

<sup>129</sup> CUELLO CALÓN, Eugenio. *Derecho penal*. Tomo I, p. 524.

<sup>130</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*, pp. 278, 279.

Consideramos que las excusas absolutorias operan en función de un interés público; es decir, la presencia de éstas se justifica por razones o motivos de índole político sin que por ello deje de subsistir el carácter delictivo del acto; su trascendencia se restringe al hecho de que impiden que la pena sea aplicada al transgresor de la norma jurídico penal.

## **D) Aspectos complementarios**

### **1. *Iter criminis***

El evento delictivo está sujeto a un proceso evolutivo que nace en la concepción de la idea criminal y culmina en la obtención del fin perseguido por el agente. Se pueden distinguir dos fases en este camino del delito: la fase interna y la fase externa.

En la fase interna, el sujeto activo concibe en primer término la idea criminal, para después de llevar a cabo una deliberación en su yo interno, resolver sobre la comisión o no de la conducta.

La fase externa supone la ejecución de actos encaminados a convertir en realidad la idea criminal que se ha asumido, tales como la manifestación del *animus*, y la preparación del evento, para finalmente ejecutar la conducta, pudiendo tener dos desenlaces: la consumación, o en su caso, la tentativa.

#### **a) Consumación**

Podemos hablar de consumación cuando es obtenido el resultado que se busca a través de la conducta ejecutada, esto es, que el agente logra su cometido y produce un resultado dañoso o de peligro, dependiendo de la tutela concreta del tipo penal.

## b) Tentativa

Respecto de este tema encontramos en la bibliografía jurídica mexicana la obra intitulada *Tratado sobre la tentativa, la tentativa del delito imposible* autoría del Dr. Rodolfo García García, quien a partir de un estudio profuso de la tentativa, confecciona una serie de precisiones doctrinales respecto del tópicó.

En la opinión del citado autor, la tentativa "existe por la ejecución incompleta de un delito, o sea, que la ejecución no se ha realizado por completo."<sup>131</sup>

En función de lo anterior, es menester tener en consideración los elementos objetivos o materiales para poder determinar los actos de la tentativa, sin perder de vista que los actos preparatorios no bastan para tal pretensión, ya que "en dichos actos preparatorios no existe todavía un comienzo punible por carecer de univocidad."<sup>132</sup>

Al respecto, el Dr. García García considera que es viable distinguir a los actos preparatorios de la tentativa en función de lo siguiente:

- A) Tienen como propósito viabilizar la consumación del delito, en cambio los actos de tentativa tienden a ejecutarlo.
- B) Los actos preparatorios no revelan por sí mismos el fin de cometer el delito de modo que deben considerarse como actos equívocos.
- C) La preparación puede confundirse con actos inocentes, por ejemplo comprar un arma o portarla; sin embargo, la tentativa revela la intención malvada, por ejemplo disparar a la víctima.

---

<sup>131</sup> GARCÍA GARCÍA, Rodolfo, *Tratado sobre la tentativa, la tentativa imposible*, p.37.

<sup>132</sup> *Ibidem.* p. 38.



- D) Por ninguna razón podría decirse que los actos preparatorios entran en el núcleo del tipo, en cambio desde el punto de vista de un observador objetivo la tentativa sí penetra en el núcleo de tipo por lo cual permite determinar el delito que se pretendía cometer.
- E) La preparación forzosamente se efectúa mediante actos como acechar a la víctima o alejar al perro de la puerta y por el contrario no puede efectuarse con omisiones.  
En cambio la tentativa puede llevarse a cabo mediante actos y también a través de omisiones.
- F) Mediante los actos preparatorios no podría ponerse en peligro el bien jurídicamente tutelado.

A través de los actos de tentativa sí puede ponerse en peligro el bien jurídicamente tutelado, aunque considero que éste no es requisito indispensable para que se configure la tentativa.<sup>133</sup>

Coincidimos con el Dr. García García en cuanto a la consideración de que resulta de especial relevancia el fin perseguido a través de la intención de delinquir que se exterioriza, justificándose con ello el hecho de que sea punible la tentativa en virtud de que invariablemente se coloque en riesgo de daño al bien jurídico tutelado.

En consecuencia, la tentativa se presenta cuando no se alcanza el resultado pretendido, ya sea por una causa imputable al propio sujeto activo, o por una causa externa al mismo. En el primer caso nos encontramos ante la tentativa inacabada, en tanto que la segunda forma de la tentativa es la acabada, misma que resulta punible en todos los casos. A la tentativa acabada también se le denomina *delito frustrado*; en tanto que la inacabada es conocida como *delito intentado*.

---

<sup>133</sup> GARCÍA GARCÍA, Rodolfo, *op cit* pp.41,42.

## **2. Concurso de delitos**

Ante la presencia de diversos eventos antisociales, se puede hablar de la concurrencia de delitos, la cual se puede dar en dos sentidos: concurso ideal o formal, y concurso real o material.

El concurso ideal o formal supone que a través de una sola conducta se agoten varios resultados típicos, es decir, que la ejecución de una acción u omisión se traduzca en la transgresión de varias normas jurídico penales que describan tipos.

En cambio, el concurso real o material se suscita cuando hay una pluralidad de conductas que constituyen la violación a sendas disposiciones legales, y por ende la actualización de los supuestos legales, siendo constitutivas de delito.

En ambos casos se puede clasificar el concurso de delitos, con base en la naturaleza del evento, siendo un concurso homogéneo cuando se trata de eventos que afectan la misma clase de bienes jurídicamente tutelados, en tanto que el concurso heterogéneo se presenta cuando los bienes afectados son de diversa índole.

## **3. Concurso de personas**

La concurrencia plural de sujetos que también son responsables del delito, se entiende como el concurso de personas; nuestra ley penal señala en su artículo 13, los grados de participación en el delito:

ARTICULO 13.- Son autores partícipes del delito:

I.- Los que acuerden o preparen su realización;

II.- Los que lo realicen por sí;

III.- Los que lo realicen conjuntamente;

- IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V.- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- VI.- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y
- VIII.- Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo...

El sujeto activo es quien realiza la conducta típica, antijurídica, culpable y punible, "siendo autor material del delito, o bien cuando participa en una comisión, contribuyendo a su ejecución en forma intelectual al proponer, instigar o compeler (autor intelectual) o simplemente auxiliando al autor con anterioridad a su relación concomitantemente con ella o después de su consumación (cómplice y encubridor)."<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> *Ibidem.* p. 161.



## **CAPÍTULO V. EL DERECHO PENAL ELECTORAL MEXICANO**

SUMARIO: A) Ratio essendi de las normas jurídico penales en materia electoral. B) Bienes jurídicos tutelados. C) Génesis legislativa del Título Vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. (Hoy Código Penal Federal)

### **A) *Ratio essendi* de las normas jurídico penales en materia electoral**

La labor del Derecho Penal en general no es cabalmente entendible sin una idea clara de la razón que justifique ese papel, incluso intimidatorio. El Derecho Penal constituye un esfuerzo desesperado del orden jurídico por conservar el estado positivo de las cosas, ya que no es concebible la evolución de una colectividad sin la existencia de un factor ordenador que cuente con los medios indispensables para ejercer un auténtico control.

El crecimiento de los intereses democráticos ha generado la necesidad de conformar un marco jurídico, el cual, como quedó establecido en el capítulo III, también se ha sometido a adecuaciones vinculadas al contexto y a la intención de establecer reglas más equitativas para la competencia electoral.

Desde de la perspectiva filosófico-jurídica, el Derecho Electoral se construye a partir de la consideración axiológica de la justicia y la moral, toda vez que sus anhelos más íntimos coinciden con el deseo democrático de nuestro país. El espíritu de las normas electorales alberga valores esenciales que van a justificar al régimen democrático, tales como la libertad y la igualdad, como productos de la evolución social.

En torno a este tema, el maestro Orozco Henríquez apunta:

Precisamente, como resultado, en gran medida, de la realización conjunta de tales valores, surge el *principio de igual libertad* que sirve –entre otros elementos...-como fundamento a la teoría de Rawls sobre la justicia como equidad e imparcialidad y, más concretamente, a su concepción de justicia política...<sup>135</sup>

Adicionalmente a la consideración de los valores antes citados, y ambientados en un régimen representativo democrático, como pretende ser el mexicano, los ciudadanos deben contar con un derecho ineluctable a participar en las funciones públicas, lo cual se actualiza a través de los comicios; de esta afirmación se derivan a su vez dos posibilidades: una de carácter activo consistente en el derecho de nombrar a los titulares de los órganos que habrán de cumplir las funciones ejecutiva y legislativa, y otra consistente en la alternativa de ser elegidos para ocupar los cargos dependientes del sufragio popular, es decir, el voto pasivo.

Otro valor imprescindible para la normatividad electoral es el pluralismo político. En cuanto a este tópico, Orozco Henríquez señala lo siguiente:

Uno de los valores más importantes que protege el orden jurídico mexicano es el pluralismo político, caracterizado por la convicción de que todo régimen democrático requiere de un marco amplio de libertades que no supone la supresión del otro sino el pleno respeto a la pluralidad y la existencia de alternativas políticas reales, es decir, de un sistema de partidos políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de una sociedad cada vez más compleja y diversa...<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. *Valores éticos tutelados por el régimen electoral*, p. 335.

<sup>136</sup> *Op.Cit.*, p. 339.

Una parte importante de los valores esenciales para el Derecho Electoral, se identifica con las condiciones equitativas para la competencia electoral, cuya inclusión se vincula con el pluralismo político en un régimen democrático; es menester precisar que la existencia de una equidad no implica igualdad, sino la existencia de normas que obstaculicen la transformación de las diferencias en privilegios, ya que una posición contraria conduciría a una injusticia falazmente sustentada en la equiparación de las fuerzas políticas.

Adicionalmente podemos afirmar que también se da en el concierto axiológico del Derecho Electoral y la democracia un tema de singular relevancia; la paz social. Los ideales de la no violencia y de la solución de conflictos electorales a través de la vía pacífica, en conjunción con la tolerancia y el consenso, le dan sustancia al concepto de paz social.

En función de este esquema axiológico, es ineludible la inclusión de normas protectoras, subordinadas a las normas especializadas que han sido rebasadas en el mundo de los hechos por los artífices del fraude y la manipulación electorales, mismos que aún no han quedado erradicados por completo del escenario federal.

La norma penal electoral se explica en función del valor que implica para la colectividad la aplicación real de los principios y valores democráticos que hemos descrito, en un estado de Derecho que reconoce la participación popular y el ejercicio soberano del pueblo a través de la designación de representantes, quienes emanan necesariamente del sufragio.

No obstante lo anterior, algunos autores han considerado preferible la inexistencia de normas penales electorales, opinión que se deriva de los buenos deseos y las sanas intenciones que se tienen respecto de un grado de civilidad

susceptible de alcanzarse en un futuro; lo cierto es que hoy son necesarias esas leyes, en razón de la escasa vocación democrática de nuestro país.

Existen estas disposiciones penales porque llenan una exigencia política y jurídica, enfocada a eliminar las prácticas ilícitas que han caracterizado a los procesos electorales y a evitar otras tantas, cuya presencia atentaría, incluso en forma irreparable, contra el orden constitucional y los ideales democráticos nacionales.

## **B) Bienes jurídicos tutelados**

El Derecho Penal pretende la protección y tutela de bienes jurídicos, cuya preservación resulta de ineluctable trascendencia colectiva; el valor de los bienes jurídicos condiciona el alcance de la preocupación de un sistema jurídico en el sentido legal, traduciéndose incluso a la aplicabilidad de leyes penales que van a establecer una aura protectora más rígida e infranqueable, preventivas de conductas antisociales que dañen o pongan en peligro el bien motivo de tutela.

Esta es la opinión de Becerra, Salazar y Woldenberg, en torno a los delitos electorales:

El hecho de que se contemple en la legislación un catálogo de delitos electorales responde, básicamente, a la necesidad de otorgar garantías legales a las instituciones que hacen posible al sistema democrático. En términos generales, se puede afirmar que el bien jurídico protegido por todos los tipos de delitos electorales es el adecuado funcionamiento de las instituciones electorales. Así, pues, los aspectos "jurídicamente tutelados" van desde los derechos político-electorales de los ciudadanos, hasta los instrumentos y documentos que se utilizan en las distintas etapas de los



procesos electorales, pasando por lo relativo a las condiciones de la competencia entre los partidos y candidatos.<sup>137</sup>

Por su parte, Javier Orozco Gómez, al referirse al Derecho penal como una rama del Derecho vinculada a lo electoral, resalta el hecho de la codificación penal electoral, lo cual se ha hecho "no solamente con el fin de castigar legalmente al culpable de un delito de este tipo, sino también, porque tiene que proteger un bien jurídico, que en este caso, es el proceso electoral."<sup>138</sup>

Al respecto, la Procuraduría General de la República y el Instituto Federal Electoral, en un documento intitulado *Folleto informativo sobre los delitos electorales federales*, señalan que éstos:

... son conductas que describe y sanciona el Código Penal Federal, que lesionan o ponen en peligro la función electoral federal y específicamente en sufragio en cualquiera de sus características, en lo relativo a la elección de Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.<sup>139</sup>

En el caso que nos ocupa, los delitos contenidos en el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal y su correlativo en el Distrito Federal, buscan la protección de los principios democráticos que caracterizan a los procesos electorales.

---

<sup>137</sup> BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro; WOLDENBERG, José. *La reforma electoral de 1996*, p. 188.

<sup>138</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier. *Estudios electorales*, p. 11.

<sup>139</sup> *Folleto informativo sobre los delitos electorales federales*, p. 25

Respecto de este tema, González de la Vega nos dice lo siguiente:

Ha habido quienes quieren ver en los delitos electorales, una ataque al Estado en su seguridad interior, cuando en realidad, estos ilícitos, dañan al Estado, en su exclusivo papel de organizador de los procesos, siendo que en verdad se afecta a la voluntad soberana del pueblo.<sup>140</sup>

La abigarrada cantidad de hipótesis que se encuentran incorporadas los numerales que conforman a los Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, no permiten establecer un bien jurídico común, siendo tal vez esta circunstancia la motivación del legislador para optar por la denominación ya apuntada y no continuar con la marcada tendencia de la ley penal a seguir un criterio clasificatorio de las figuras delictivas en función del bien jurídico que se pretende tutelar en el título respectivo.

No obstante lo anterior, debemos puntualizar que este apartado de nuestro máximo ordenamiento punitivo busca en su conjunto establecer garantías para el ejercicio de las libertades políticas en el contexto de los procesos sufragáneos democráticos. La sociedad moderna reconoce la necesidad de que las normas penales se erijan en garantes de los valores esenciales para un régimen con pretensiones democráticas, por ello podemos afirmar que los delitos electorales tienen como bien jurídico genérico la defensa y protección de los procesos dirigidos a la renovación de los cargos, públicos supeditados al voto de los ciudadanos, entre los que se pueden incluir los derivados de las diferentes etapas del proceso electoral.

---

<sup>140</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Derecho Penal Electoral*, p. 232.

## **C) Génesis legislativa del Título Vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. (Hoy Código Penal Federal)**

### **1. Creación del Título Vigésimo cuarto**

Con base en la reforma integral a la normatividad electoral de 1990, no sólo se creó una nueva ley en la materia, sino que también se adicionó a nuestro Código Punitivo el Título Vigésimo cuarto, con lo que se amplió la gama de figuras delictivas contenidas en él, al extenderse su articulado a 410 numerales.

A efecto de llevar a cabo tan importante reforma electoral, en julio de 1990, se convocó al Congreso de la Unión a un periodo extraordinario de sesiones en el que se discutió profusamente el nuevo ordenamiento electoral con el que se proponía la adecuación de las normas electorales a una nueva realidad política y social. Conjuntamente a la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se discutió y aprobó la inclusión en el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, de un nuevo título denominado "Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos", con lo que se daba fin a la tradicional inclusión de los delitos electorales en el cuerpo de las leyes en tal materia. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 15 de agosto de 1990, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

En razón del soslayo que las dos leyes antecedentes al COFIPE, hicieron al Derecho Penal Electoral, procederemos a revisar *grosso modo* el contenido del Título Vigésimo cuarto creado por la reforma citada, en virtud de que el estudio detallado se realizará en el capítulo siguiente, sobre el texto legal vigente.

El primero de los numerales inserto busca precisar lo que debe entenderse para efectos legales por funcionarios electorales, funcionarios partidistas y documentos públicos electorales. En cuanto a los funcionarios partidistas, se establece una equiparación con los candidatos y los representantes de los partidos políticos ante los órganos electorales.

El artículo 402 de nuestra ley punitiva se consagró a la inclusión de una pena adicional consistente en la suspensión de derechos políticos para los autores de cualquier delito señalado en el capítulo único de este nuevo título.

El artículo siguiente se dedica la descripción de diversas conductas susceptibles de ser cometidas por cualquier persona, a través de cuatro fracciones, previendo una punibilidad alternativa; sobresalen conductas tales como votar sin reunir los requisitos legales, sufragar más de una vez en una misma elección, hacer proselitismo el día de la jornada electoral en las casillas, y obstaculizar el desarrollo normal de la elección o del escrutinio.

El artículo 404 incorpora al universo punitivo electoral la sanción pecuniaria para los ministros de culto que induzcan al electorado en edificios destinados al culto público o en cualquier lugar.

En cambio, el numeral 405 se aboca a la tarea de describir las conductas antisociales que en materia electoral son susceptibles de ejecutarse por funcionarios electorales, tales como la alteración, sustitución, destrucción o mal uso de documentos del Registro Federal de Electores; la abstención de cumplir cabalmente sus obligaciones electorales; obstruir el desarrollo normal de la votación sin justificación; alterar resultados electorales, sustraer o destruir boletas; omitir la entrega oportuna de documentos oficiales; ejercer presión sobre los electores para inducir su voto; instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas legales; y por último, expulsar de la casilla sin causa justificada a un representante de partido político.

Los delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios partidistas, conforme a la concepción amplia recogida en la fracción II del artículo 401 de nuestro máximo ordenamiento punitivo, se encuentran albergados en las seis fracciones del artículo 406 del citado código. Para la ley penal constituyen delito las siguientes conductas: ejercer presión sobre los electores, en la casilla electoral, induciendo su voto; realizar propaganda durante la jornada electoral, al estar cumpliendo sus funciones; sustraer, destruir, alterar o hacer mal uso de la documentación electoral oficial; obstaculizar sin justificación el desarrollo normal de la votación; ejercer violencia sobre los funcionarios electorales; propalar noticias falsas respecto del desarrollo de la jornada electoral o de sus resultados; y, por último, impedir las instalación de casillas en forma violenta.

La reforma multicitada también alude a los servidores públicos, al señalar en el artículo 407 diversas conductas constitutivas de delito, tales como: abusar de sus funciones obligando a su subordinados a votar en un sentido determinado; condicionar la prestación de algún servicio público al voto a favor de un partido político o candidato; desviar fondos públicos al apoyo de un partido o candidato o brindar apoyo a través de sus subordinados en sus horarios de trabajo.

Un caso peculiar en la inclusión de estos delitos al entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, es la disposición contenida en el artículo 408, que a continuación se transcribe:

**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.

De la lectura al texto anterior se colige que no se trata propiamente dicho de un delito de naturaleza electoral, sino que el sentido de esta disposición busca

consagrar en la ley secundaria el complemento a la disposición constitucional que obliga a quienes han sido electos a desempeñar los cargos respectivos.

En cuanto a las conductas relacionadas con el Registro Nacional de Ciudadanos, tenemos que los numerales 409 y 410 se refieren a este instrumento gubernamental, al considerar delictivo proporcionar documentos o información falsa al citado registro, o alterar, sustraer, destruir o hacer uso indebido del documento que acredite la ciudadanía, reconociéndose estas conductas como agravadas cuando sean llevadas a cabo por personal del órgano que tenga a su cargo el Registro Nacional de Ciudadanos.

## **2. Reforma del 25 de marzo de 1994**

El 22 de marzo de 1994 se dio inicio al Segundo Periodo extraordinario de Sesiones a que era convocada la LV Legislatura, determinándose en la primera reunión el objetivo fundamental: revisar la iniciativa de reformas al artículo 41 Constitucional, así como la relativa al Título Vigésimo cuarto del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Durante la sesión vespertina se dio a conocer el contenido de la iniciativa en materia de delitos electorales, la cual se encontraba avalada por los grupos parlamentarios de los siguientes institutos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido de la Revolución Democrática.

La iniciativa es justificada con base en la necesidad del máximo grado posible de transparencia en los procesos electorales, lográndolo a través de la inhibición de conductas antisociales atentatorias de los derechos políticos, la libertad y el secreto del voto, así como de la credibilidad de tales procesos.

Después de diversas exposiciones apologéticas de la iniciativa de reforma, el 23 de marzo de 1994 (día en que es asesinado el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio Murrieta) el dictamen es aprobado en la Cámara de Senadores, en todos sus términos, por 49 votos (recordemos que en ese año dicha Cámara estaba integrada por 64 miembros), para seguir la misma suerte el día 24 en la Cámara de Diputados, aprobando dicha colegisladora la reforma, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 25, para entrar en vigor el mismo día de su publicación, disposición que viola lo establecido por el artículo 4 del Código Civil Federal, aplicable en este sentido.

Con la reforma analizada, lo que se pretende fundamentalmente es incrementar las punibilidades al eliminar la alternatividad entre pena privativa de libertad y pena pecuniaria, adicionando una serie de hipótesis delictivas que enriquecen a los numerales en la forma que se esquematiza a continuación:


TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
<p><b>ARTÍCULO 401.</b> Para los efectos de este Capítulo se entiende por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;</li> <li>II.- Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral; y</li> <li>III. Documentos públicos electorales,</li> </ul>	<p><b>ARTÍCULO 401.</b> Sin cambio.</p> <div data-bbox="786 1033 1081 1147" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 20px auto; width: fit-content;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>

TEXTO ORIGINAL DE 1997	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
<p>las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Electoral.</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
<p><b>ARTÍCULO 402.</b> Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.</p>	<p><b>ARTÍCULO 402.</b> 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.</p>
<p><b>ARTÍCULO 403.</b> Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;</li> <li>II. Vote más de una vez en una misma elección;</li> <li>III. Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;</li> <li>IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio.</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 403.</b> Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. ...</li> <li>II. ...</li> <li>III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;</li> <li>IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo, normal de las votaciones, del escrutinio, o del cómputo;</li> <li>V. Recoja sin causa prevista por la</li> </ol>



TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
<div data-bbox="283 535 580 635" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>	<p>ley credenciales de elector de los ciudadanos;</p> <p>VI. Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa el día de la jornada electoral;</p> <p>VII. Viole de cualquier manera el secreto del voto;</p> <p>VIII. Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;</p> <p>IX. El día de la elección organice la reunión o traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;</p> <p>X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;</p> <p>XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o</p> <p>XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla.</p>
<p><b>ARTÍCULO 404.</b> Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos que, por cualquier medio induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o</p>	<p><b>ARTÍCULO 404.</b> Se impondrán hasta quinientos días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de actos propio de su ministerio,</p>

TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto público o en cualquier lugar.	induzca al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención.
<p><b>ARTÍCULO 405.</b> Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;</li> <li>II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales en perjuicio del proceso;</li> <li>III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;</li> <li>IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales;</li> <li>V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada;</li> <li>VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 405.</b> Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. ...</li> <li>II. ...</li> <li>III. ...</li> <li>IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales;</li> <li>V. ...</li> <li>VI. ...</li> </ol>


  
 TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
<p>casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;</p> <p>VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia; y</p> <p>VIII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político.</p> <div data-bbox="317 846 613 947" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 20px auto; width: fit-content;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>	<p>VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;</p> <p>VIII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede;</p> <p>IX. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen;</p> <p>X. Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzca en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o</p> <p>XI. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.</p>

TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
<p><b>ARTÍCULO 406.</b> Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;</li> <li>II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;</li> <li>III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;</li> <li>IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;</li> <li>V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo; o</li> <li>VI. Impida con violencia la instalación; apertura o cierre de</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 406.</b> Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. ...</li> <li>II. ...</li> <li>III. ...</li> <li>IV. ...</li> <li>V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, y</li> <li>VI. ...</li> </ol> <div data-bbox="826 513 1122 612" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>

TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
<p>una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempo previstos por la Ley en la materia.</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
<p><b>ARTÍCULO 407.</b> Se impondrán de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato.</li> <li>II. Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato; o</li> <li>III. Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato.</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 407.</b> Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servicio público que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Obligue a sus subordinados a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato;</li> <li>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión de sufragio en favor de un partido político o candidato; o</li> <li>III. Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido político o candidato,</li> </ol>

TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
	<p>en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.</p>
<p><b>ARTÍCULO 408.</b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 408.</b> Sin modificación.</p> <div data-bbox="756 470 1052 574" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin: 20px auto; width: fit-content;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
<p><b>ARTÍCULO 409.</b> Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y</li> <li>II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 409.</b> Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. ...</li> <li>II. ...</li> </ol>
<p><b>ARTÍCULO 410.</b> La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una</p>	<p><b>ARTÍCULO 410.</b> Sin modificación.</p>

TEXTO ORIGINAL DE 1991	REFORMA DEL 25 DE MARZO DE 1994
<p>cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio de Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.</p>	<div data-bbox="804 267 1102 383" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
	<p><b>ARTÍCULO 411. (Nueva creación)</b> Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro de Electores, al padrón electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 412. (Nueva creación)</b> Se impondrá prisión de dos a nueve años, a funcionarios partidista o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción II del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 413. (Nueva creación)</b> Los responsables de los delitos cometidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.</p>

Estos son los puntos sobresalientes de la reforma al Título:

**Artículo 402.-** Se modifica la posibilidad de una sanción adicional en cuanto a los derechos políticos, ya que con la reforma se abre la opción de que se inhabilite de uno a cinco años a la persona, e incluso la destitución del cargo, en su caso.

**Artículo 403.-** Se elimina la potestad del juzgador para discrecionalmente aplicar las sanciones previstas en forma conjunta, obligándole a la imposición de ambas (pena pecuniaria y de prisión), incrementando incluso la pena privativa de libertad en su máximo a tres años.

La fracción III de este mismo artículo es modificada para ampliar las hipótesis del delito incluyendo el ejercicio de presión sobre los votantes el día de la jornada electoral en la casilla e intermediaciones.

En cuanto a la fracción IV, consagrada a establecer como delito la obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación, se agrega la fase del cómputo en la casilla, entre las hipótesis que ya se preveían.

Otro cambio importante a raíz de la reforma en estudio, consiste en la creación de nuevas fracciones, con lo que el numeral 403 incrementó su catálogo de hipótesis delictivas, agregándose en consecuencia las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII. En ellas se recogen un serie de conductas susceptibles de ser cometidas el día de la jornada electoral, a excepción de la fracción XI, hipótesis que analizaremos detalladamente en el capítulo respectivo.

**Artículo 404.-** Se amplía el espectro de los delitos electorales cometidos por ministros de culto, tomando como base la conducta delictiva en el desarrollo de actos propios de su ministerio, en lugar de la referencia a edificios destinados para el culto, circunstancia



que limitaba de forma aberrante las posibilidades de configuración de este delito; al eliminar la referencia espacial, es más congruente la ley con la pretensión radicada en el trasfondo normativo.

**Artículo 405.-** Este numeral se reformó con la finalidad de aplicar sanciones más severas a los funcionarios electorales que faltaran al cargo, estableciendo un incremento de las punibilidades, tanto pecuniaria, como privativa de libertad; de igual manera que en el caso del numeral 403, se cambió a penas conjuntivas, en lugar de la benevolente alternatividad que caracterizaba a este precepto.

También se modificaron algunas fracciones de este artículo, como el caso de la número IV, en la que se incluyó a los documentos electorales como posible objeto material del delito de sustracción o destrucción descrito desde 1990.

En cuanto a la fracción VII del artículo en comento, se modificó el tipo penal original, para dar paso a un regulación más puntual en cuanto a la instalación o cierre de casillas electorales; en cuanto a la fracción VIII del numeral en cita, se adicionó el hecho de que el funcionario electoral coarte los derechos de los representantes de los partidos políticos.

Una modificación esencial para la estructura del artículo 405 fue la creación de las fracciones IX, X y XI. En ellas se describen nuevas hipótesis delictivas susceptibles de ser cometidas por los funcionarios electorales, tales como: no tomar las medidas que garanticen la libertad y el secreto del voto; permitir o tolerar el voto sin que se cumplan los requisitos legales o se introduzcan boletas en las urnas ilícitamente; propalar noticias falsas respecto de la jornada o sus resultados.

**Artículo 406.-** Además del agravamiento de la pena y de eliminar la alternatividad y la discrecionalidad judicial, en este caso la reforma operó sobre el contenido de la fracción V, traducéndose en abrir que la propalación falaz de resultados electorales sea indeterminada.

**Artículo 407.-** Este numeral fue reformado en sus tres fracciones, consistiendo los cambios esencialmente en que la nueva fracción I omite la mención de que abuse de sus funciones el servidor público; la fracción II adiciona hipótesis de condicionamiento del voto, en tanto que la III es ampliada significativamente en cuanto a los objetos o servicios de que puede llegar a disponer un servidor público ilícitamente.

**Artículo 409.-** Por lo que hace a este artículo, la modificación consistió en la eliminación de la alternatividad entre la pena de prisión y la pena pecuniaria que se preveía en la reforma de 1990.

**Artículo 411.-** Es un numeral que se crea y es incluido en el Título vigésimo cuarto del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en él se sanciona cualquier alteración a los instrumentos del Registro de Electores.

**Artículo 412.-** Esta nueva disposición se refiere al caso de los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña que utilicen con conocimiento de causa, fondos, bienes o servicios de procedencia gubernamental, al tenor de lo proscrito por el artículo 407 en su fracción II. Sobresale la calificación del delito como grave al negarse el beneficio de la libertad provisional.

**Artículo 413.-** Este último numeral resulta de especial importancia, ya que con su inclusión se le da el carácter de graves a los delitos electorales, por lo que hace a la autoría intelectual, al negarse expresamente la posibilidad del beneficio de la libertad provisional bajo caución, en todas las hipótesis previstas dentro del único capítulo que integra el Título legal en estudio.

### **3. Reforma del 22 noviembre 1996**

Iniciado el proceso electoral federal de 1997, el Congreso de la Unión aprobó una segunda reforma global al Título Vigésimo cuarto del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal el día 22 de noviembre de 1996, fecha en que también se hicieron cambios significativos a la legislación electoral, tal y como se apuntó en capítulo III.

En esta ocasión, la iniciativa de reforma provino del Poder Ejecutivo, con ella se pretendía modificar los artículos 401; 403 y 404; las fracciones II, IV a VI, VIII, X y XI del artículo 405; el primer párrafo y las fracciones I, III a VI del artículo 406; las fracciones I a III del artículo 407; y el artículo 411. Asimismo, se buscaba la adición de una fracción VII al artículo 406 y una fracción IV al artículo 407. En cuanto a lo que se buscaba derogar, encontramos a la fracción IX del artículo 405.

Sin embargo, en el proceso legislativo, la iniciativa presidencial sufrió algunas modificaciones, para quedar en los términos que se aprobó esta nueva reforma al Título Vigésimo cuarto del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicada el 22 de noviembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación, se incluye una tabla comparativa de los textos contenidos en la iniciativa presidencial y en la reforma aprobada por el Congreso de la Unión.

INICIATIVA PRESIDENCIAL	REFORMA APROBADA
<p><b>ARTÍCULO 401.</b> Para los efectos de este Capítulo, se entienden por:</p> <p><b>I.</b> Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.</p> <p>Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;</p> <p><b>II.</b> Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;</p> <p><b>III.</b> Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;</p> <p><b>IV.</b> Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;</p> <p><b>V.</b> Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de</p>	<p><b>ARTÍCULO 401.</b> Para los efectos de este Capítulo, se entienden por:</p> <p><b>I.</b> Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.</p> <p>Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;</p> <p><b>II.</b> Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;</p> <p><b>III.</b> Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;</p> <p><b>IV.</b> Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;</p> <p><b>V.</b> Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de</p>

INICIATIVA PRESIDENCIAL	REFORMA APROBADA
<p>circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y</p> <p><b>VI.</b> Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.</p>	<p>circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y</p> <p><b>VI.</b> Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.</p>
<p><b>ARTICULO 403.</b> Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quién:</p> <p><b>I.</b> Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;</p> <p><b>II.</b> Vote más de una vez en una misma elección;</p> <p><b>III.</b> Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;</p> <p><b>IV.</b> 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;</p> <p><b>V.</b> Recoja en cualquier tiempo, sin causa</p>	<p><b>ARTICULO 403.</b> Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quién:</p> <p><b>I.</b> Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;</p> <p><b>II.</b> Vote más de una vez en una misma elección;</p> <p><b>III.</b> Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;</p> <p><b>IV.</b> 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;</p> <p><b>V.</b> Recoja en cualquier tiempo, sin causa</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

INICIATIVA PRESIDENCIAL	REFORMA APROBADA
<p>prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;</p> <p><b>VI.</b> Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;</p> <p><b>VII.</b> Aporte anualmente fondos a un partido político, a sabiendas de que lo hace en monto superior al permitido individualmente conforme a la ley de la materia;</p> <p><b>VIII.</b> El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;</p> <p><b>IX.</b> Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular,</p> <p><b>X.</b> El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;</p> <p><b>XI.</b> 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;</p> <p><b>XII.</b> Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el</p>	<p>prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;</p> <p><b>VI.</b> Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;</p> <p><b>VII.</b> El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;</p> <p><b>VIII.</b> Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular,</p> <p><b>IX.</b> El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;</p> <p><b>X.</b> 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;</p> <p><b>XI.</b> 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 en favor de un determinado partido político o candidato;</p> <p><b>XII.</b> Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente</p>

<b>INICIATIVA PRESIDENCIAL</b>	<b>REFORMA APROBADA</b>
<p>sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato; o</p> <p><b>XIII.</b> Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla.</p>	<p>cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o</p> <p><b>XIII.</b> 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.</p>
<p><b>ARTÍCULO 404.</b> 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 en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.</p>	<p><b>ARTÍCULO 404.</b> 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 en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.</p>
<p><b>ARTÍCULO 405...</b></p> <p>I...</p> <p><b>II.</b> Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;</p> <p><b>III...</b></p> <p><b>IV.</b> Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;</p>	<p><b>ARTÍCULO 405...</b></p> <p>I...</p> <p><b>II.</b> Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;</p> <p><b>III...</b></p> <p><b>IV.</b> Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

INICIATIVA PRESIDENCIAL	REFORMA APROBADA
<p>V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;</p> <p>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 encuentre formados;</p> <p>VII...</p> <p>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;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>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</p> <p>XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.</p>	<p>V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;</p> <p>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 encuentre formados;</p> <p>VII...</p> <p>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;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>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</p> <p>XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.</p>
<p><b>ARTÍCULO 406.</b> Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:</p> <p>I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un</p>	<p><b>ARTÍCULO 406.</b> Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:</p> <p>I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un</p>



<b>INICIATIVA PRESIDENCIAL</b>	<b>REFORMA APROBADA</b>
<p>candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados</p> <p>II...</p> <p>III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;</p> <p>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;</p> <p>V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;</p> <p>VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o</p> <p>VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.</p>	<p>candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados</p> <p>II...</p> <p>III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;</p> <p>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;</p> <p>V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;</p> <p>VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o</p> <p>VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.</p>
<p><b>ARTÍCULO 407...</b></p> <p>I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidatos;</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o</p>	<p><b>ARTÍCULO 407...</b></p> <p>I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidatos;</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<b>INICIATIVA PRESIDENCIAL</b>	<b>REFORMA APROBADA</b>
<p>la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;</p> <p><b>III.</b> Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o</p> <p><b>IV.</b> Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</p>	<p>realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;</p> <p><b>III.</b> Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o</p> <p><b>IV.</b> Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</p>
<p><b>ARTÍCULO 411.</b> Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.</p>	<p><b>ARTÍCULO 411.</b> Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.</p>

La última reforma sufrida por el Título que nos ocupa buscó dar claridad a algunas hipótesis delictivas e incrementar casuísticamente las posibles conductas delictivas.

En consecuencia, se reforman los artículos 401; 403 y 404; las fracciones II, IV a VI, VIII, X y XI del artículo 405; el primer párrafo y las fracciones I, III a VI del artículo 406; las fracciones I a III del artículo 407; y el artículo 411. Se adicionan la fracción XIII al artículo 403; y una fracción IV al artículo 407. Se deroga la fracción IX

del artículo 405; todos del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal.

Procederemos a detallar el sentido de la reforma en cada numeral modificado:

**Artículo 401.-** Se adicionan tres fracciones en las que se puntualizan conceptos tales como el de servidor público, candidato y materiales electorales.

**Artículo 403.-** Se puntualiza en la fracción III que la presión ejercida sobre un elector sea objetiva y con el fin de orientar el voto que emita; mientras que en la fracción IV se incluyen todas las fases posteriores al cierre de la casilla; por lo que hace a la fracción V, se modifica la denominación de "credencial de elector" por la de "credencial para votar" que es el nombre correcto del documento, conforme al COFIPE; en la fracción VII se circunscribe el respeto al secreto del voto a la jornada electoral; en la fracción IX se cambia transportar por trasladar y se modifican los términos de la intención. Por último, se adiciona la fracción XIII, en la que se proscribe publicar o difundir por cualquier medio resultados de sondeos o encuestas, durante los ocho días previos a la jornada electoral, incluso hasta el cierre oficial de las casillas al poniente del país.

**Artículo 404.-** Se adiciona la mención de que los actos propios del ministerio de algún ministro de culto deben ser de carácter público, además, la inducción del electorado debe ser expresa.

**Artículo 405.-** Se modifica la fracción II, para precisar como delito el incumplimiento de las obligaciones propias del cargo, en contraste con la mención anterior del incumplimiento de las obligaciones electorales. En la fracción IV se incluyen también como objeto de

este delito los materiales electorales; en cuanto a la fracción V, ésta se modifica en el sentido de ampliar la hipótesis a documentos o materiales electorales. La fracción VI es adicionada con la mención de que la presión que se ejerza sobre los votantes sea objetiva, mientras que en la fracción VIII se agrega como conducta delictivo ordenar sin causa justificada el retiro de la casilla, de algún representante de partido. Se elimina la fracción IX que consideraba un delito conocer la existencia de condiciones o actividades que atentaran en contra de la libertad y del secreto del voto y no tomar medidas ante ello; se mejoró la redacción de la fracción X y en cuanto a la fracción XI se especificó que la propalación de noticias falsas en torno al desarrollo de la elección o sus resultados, debe ser de manera pública y dolosa.

**Artículo 406.-** En la fracción I se adiciona la posibilidad de que la presión ejercida por un funcionario partidista sea también en el sentido de que se abstenga de votar el sufragante; en tanto que la fracción III es enriquecida con la inclusión de los materiales electorales como objeto de la sustracción, destrucción, alteración o mal uso señalados en la citada fracción. Por lo que hace a la fracción IV se adicionan los actos posteriores a la jornada electoral como parte de la obstaculización del desarrollo de la votación; la fracción V agrega la publicidad de la propalación dolosa de noticias falsas respecto de resultados electorales o del desarrollo de la jornada electoral; se da congruencia a la fracción VI eliminando la mención innecesaria que se hacía de abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los términos legales. La última fracción alude a la obtención y utilización de recursos de procedencia ilícita por parte de los candidatos.

**Artículo 407.-** Se agrega en la fracción I la necesidad de que el acto de obligar a sus subordinados un servidor público a votar en un sentido determinado o a abstenerse de hacerlo, sea de manera expresa; la fracción II es reformada en el sentido de incluir que condicionamiento de servicios o cumplimiento de programas con fin electoral, sea en el ámbito de competencia del servidor público que ejecute la conducta. En cuanto a la fracción III, ésta es dividida para conformar una fracción más, separando el desvío de fondos de la utilización de los servicios del subordinado.

**Artículo 411.-** Se agrega el hecho de que también será sancionado quien por cualquier medio altere el Registro de Electores, el padrón o los listados nominales, y no sólo quien participe en la alteración o incluso en la expedición ilícita de credenciales para votar.

Con el fin de ilustrar con claridad el contenido de cada reforma, a continuación se presenta un cuadro que contiene tres columnas, cuyo texto coincide con las sendas reformas que ha sufrido el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. Se incluye en la primera de ellas el texto original, cuando se crea el Título Vigésimo cuarto; las otra dos columnas contienen los textos respectivos a cada reforma ulterior.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991	REFORMA DE 1994	REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)
<p>ARTÍCULO 401. Para los efectos de este Capítulo se entiende por:</p> <p>I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;</p> <p>II. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los</p>	<p>ARTÍCULO 401. Sin cambio.</p>	<p>ARTÍCULO 401. Para los efectos de este Capítulo, se entienden por:</p> <p>I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código. Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;</p> <p>II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;</p>

<p>TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p>REFORMA DE 1994</p>	<p>REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>términos de la legislación federal electoral; y</p> <p>III. Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Electoral.</p>		<p>III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;</p> <p>IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;</p> <p>V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO ORIGINAL</b> 15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1994</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1996</b> <b>(TEXTO VIGENTE)</b></p>
		<p>cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y</p> <p><b>VI.</b> Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.</p>
<p><b>ARTÍCULO 402.</b> Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena</p>	<p><b>ARTÍCULO 402.</b> Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, se podrá imponer, además de la pena señalada, la</p>	<p><b>ARTÍCULO 402.</b> Sin cambio.</p>



<b>TEXTO ORIGINAL</b> <b>15 DE AGOSTO DE 1991</b>	<b>REFORMA DE 1994</b>	<b>REFORMA DE 1996</b> <b>(TEXTO VIGENTE)</b>
<p>señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.</p>	<p>inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 403.</b> Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:</p> <p>I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;</p> <p>II. Vote más de una vez en una misma elección;</p> <p>III. Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;</p> <p>IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio.</p>	<p><b>ARTÍCULO 403.</b> Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;</p> <p>IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo, normal de las votaciones, del escrutinio, o del</p>	<p><b>ARTÍCULO 403.</b> Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:</p> <p>I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;</p> <p>II. Vote más de una vez en una misma elección;</p> <p>III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;</p> <p>IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y</p>

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO ORIGINAL</b> 15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1994</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1996</b> <b>(TEXTO VIGENTE)</b></p>
	<p>cómputo;</p> <p><b>V.</b> Recoja sin causa prevista por la ley credenciales de elector de los ciudadanos;</p> <p><b>VI.</b> Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa el día de la jornada electoral;</p> <p><b>VII.</b> Viole de cualquier manera el secreto del voto;</p> <p><b>VIII.</b> Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;</p> <p><b>IX.</b> El día de la elección organice la</p>	<p>cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;</p> <p><b>V.</b> Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;</p> <p><b>VI.</b> Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;</p> <p><b>VII.</b> El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;</p> <p><b>VIII.</b> Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular,</p> <p><b>IX.</b> El día de la jornada electoral lleve a</p>

<p>TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p>REFORMA DE 1994</p>	<p>REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)</p>
	<p>reunión o traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;</p> <p><b>X.</b> Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;</p> <p><b>XI.</b> Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o</p> <p><b>XII.</b> Impida en forma violenta la instalación de una casilla.</p>	<p>cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;</p> <p><b>X.</b> 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;</p> <p><b>XI.</b> 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 en favor de un determinado partido político o candidato;</p> <p><b>XII.</b> Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<p style="text-align: center;">TEXTO ORIGINAL</p> <p style="text-align: center;">15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p style="text-align: center;">REFORMA DE 1994</p>	<p style="text-align: center;">REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)</p>
		<p>que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o</p> <p><b>XIII.</b> 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.</p>
<p><b>ARTÍCULO 404.</b> Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos que, por cualquier medio induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto público o en cualquier lugar.</p>	<p><b>ARTÍCULO 404.</b> Se impondrán hasta quinientos días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de actos propio de su ministerio, induzca al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención.</p>	<p><b>ARTÍCULO 404.</b> 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 en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al</p>

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO ORIGINAL</b> <b>15 DE AGOSTO DE 1991</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1994</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1996</b> <b>(TEXTO VIGENTE)</b></p>
<p><b>ARTICULO 405.</b> Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:</p> <p>I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;</p> <p>II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales en perjuicio del proceso;</p> <p>III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;</p> <p>IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales;</p>	<p><b>ARTICULO 405.</b> Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales;</p>	<p>voto.</p> <p><b>ARTICULO 405...</b></p> <p>I...</p> <p>II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;</p> <p>III...</p> <p>IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;</p>

**TESIS CON**  
**FECHA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO ORIGINAL</b> <b>15 DE AGOSTO DE 1991</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1994</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1996</b> <b>(TEXTO VIGENTE)</b></p>
<p><b>V.</b> No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada;</p> <p><b>VI.</b> En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;</p> <p><b>VII.</b> Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia; y</p> <p><b>VIII.</b> Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido</p>	<p><b>V.</b> ...</p> <p><b>VI.</b> ...</p> <p><b>VII.</b> Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;</p> <p><b>VIII.</b> Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político</p>	<p><b>V.</b> No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;</p> <p><b>VI.</b> 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;</p> <p><b>VII...</b></p> <p><b>VIII.</b> Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los</p>

<p>TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p>REFORMA DE 1994</p>	<p>REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>político.</p>	<p>o coarte los derechos que la ley le concede;</p> <p>IX. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen;</p> <p>X. Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzca en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o</p> <p>XI. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.</p>	<p>derechos que la ley les concede;</p> <p>IX. Se deroga.</p> <p>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</p> <p>XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.</p>
<p><b>ARTÍCULO 406.</b> Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión</p>	<p><b>ARTÍCULO 406.</b> Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a</p>	<p><b>ARTÍCULO 406.</b> Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO ORIGINAL</b> <b>15 DE AGOSTO DE 1991</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1994</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>REFORMA DE 1996</b> <b>(TEXTO VIGENTE)</b></p>
<p>de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;</li> <li>II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;</li> <li>III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;</li> <li>IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios</li> </ol>	<p>seis años al funcionario partidista que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. ...</li> <li>II. ...</li> <li>III. ...</li> <li>IV. ...</li> </ol>	<p>de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>II...</li> <li>III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;</li> <li>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</li> </ol>



<b>TEXTO ORIGINAL</b> <b>15 DE AGOSTO DE 1991</b>	<b>REFORMA DE 1994</b>	<b>REFORMA DE 1996</b> <b>(TEXTO VIGENTE)</b>
<p>electorales;</p> <p>V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo; o</p> <p>VI. Impida con violencia la instalación; apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempo previstos por la Ley en la materia.</p>	<p>V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, y</p> <p>VI. ...</p>	<p>sobre los funcionarios electorales;</p> <p>V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;</p> <p>VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o</p> <p>VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.</p>
<p><b>ARTICULO 407.</b> Se impondrán de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que:</p>	<p><b>ARTICULO 407.</b> Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servicio público que:</p>	<p><b>ARTICULO 407...</b></p>



TEXTO CON  
FALLA DE ORIGEN

TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991	REFORMA DE 1994	REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)
<p>I. Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato.</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato; o</p> <p>III. Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del</p>	<p>I. Obligue a sus subordinados a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato;</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión de sufragio en favor de un partido político o candidato; o</p> <p>III. Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del</p>	<p>I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidatos;</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;</p> <p>III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o</p>

<p>TEXTO ORIGINAL</p> <p>15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p>REFORMA DE 1994</p>	<p>REFORMA DE 1996</p> <p>(TEXTO VIGENTE)</p>
<p>tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato.</p>	<p>tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido político o candidato, en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.</p>	<p>IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</p>
<p><b>ARTÍCULO 408.</b> 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</p>	<p><b>ARTÍCULO 408.</b> Sin modificación.</p>	<p><b>ARTÍCULO 408.</b> Sin modificación.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<p style="text-align: center;">TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p style="text-align: center;">REFORMA DE 1994</p>	<p style="text-align: center;">REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)</p>
<p>párrafo del artículo 63 de la Constitución.</p>		
<p><b>ARTICULO 409.</b> Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y</li> <li>II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.</li> </ul>	<p><b>ARTICULO 409.</b> Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años a quien:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. ...</li> <li>II. ...</li> </ul>	<p><b>ARTICULO 409.</b> Sin modificación.</p>
<p><b>ARTICULO 410.</b> La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá</p>	<p><b>ARTICULO 410.</b> Sin modificación.</p>	<p><b>ARTICULO 410.</b> Sin modificación.</p>

TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991	REFORMA DE 1994	REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)
<p>incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio de Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.</p>		
	<p><b>ARTÍCULO 411. (Nueva creación)</b> Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro de Electores, al padrón electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.</p>	<p><b>Artículo 411.</b> Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 412. (Nueva creación)</b> Se impondrá prisión de dos a nueve años, a funcionarios partidista o a los organizadores de actos de campaña que</p>	<p><b>ARTÍCULO 412.</b> Sin modificación.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<p style="text-align: center;">TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991</p>	<p style="text-align: center;">REFORMA DE 1994</p>	<p style="text-align: center;">REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)</p>
	<p>a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción II del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.</p>	
	<p><b>ARTICULO 413. (Nueva creación)</b> Los responsables de los delitos cometidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.</p>	<p><b>ARTICULO 413.</b> Sin modificación.</p>

## **CAPÍTULO VI. ANÁLISIS GLOBAL DE LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES**

SUMARIO: A) Generalidades. 1. Nota preliminar. 2. Imputabilidad. 3. Marco referencial legal. 4. Complementos de la punibilidad. 5. La tentativa en los delitos electorales. 6. Concurso de delitos. 7. Participación delictiva. 8. Competencia para conocer de estos delitos. 9. Forma de persecución. 10. Restricción al beneficio de la libertad provisional. B) Delitos electorales que no requieren calidad específica del sujeto activo. 1. Artículo 403 del Código Penal Federal. 2. Artículo 409 del Código Penal Federal. 3. Artículo 411 del Código Penal Federal. C) Delitos susceptibles de ser cometidos por ministros de culto religioso. D) Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios electorales. E) Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios partidistas o candidatos. 1. Artículo 406 del Código Penal Federal. 2. Artículo 412 del Código Penal Federal. F) Delitos susceptibles de ser cometidos por servidores públicos. G) Suspensión de derechos políticos. H) Cuadro Sinóptico de hipótesis delictivas en materia electoral y del registro Nacional de Ciudadanos.

### **A) Generalidades**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **1. Nota preliminar**

No obstante el conjunto de disposiciones contenidas en la legislación electoral, orientadas a garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, para que todas las etapas del proceso electoral se apeguen al principio de legalidad que siempre debe existir, es menester la creación de normas jurídico penales que tutelén dicho proceso, en un afán claro por inhibir las conductas que pretendan manchar el ámbito electoral.

A lo largo del siglo XX, se han presentado diversas posturas con la finalidad de desalentar la ejecución de conductas atentatorias contra el Derecho Electoral, llegando a la conclusión de incorporar a la legislación penal fundamental un catálogo de delitos dentro del Código Penal Federal, hoy vigente también en el Código Penal para el Distrito Federal, con algunas variantes derivadas de la reforma del 8 de junio de 2000.

El Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal establece los delitos que en materia electoral y de Registro Nacional de Ciudadanos susceptibles de ser cometidos por cualquier persona, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, ministros de culto, servidores públicos, Diputados y Senadores, así como las penas que en cada caso se deben aplicar. De lo anterior se colige que el criterio clasificatorio adoptado por el legislador es el de considerar la calidad del sujeto activo del delito.

Con la tipificación de estas conductas delictivas y la determinación de las sanciones correspondientes, se busca garantizar el libre ejercicio del sufragio, el secreto del voto, el buen uso de la documentación oficial relativa a las cuestiones electorales, la autenticidad y legalidad de los procedimientos electorales, así como la fidedignidad de los resultados de las elecciones y su transparencia.

## **2. Imputabilidad**

Entendemos a la imputabilidad como la necesaria capacidad de comprender la ilicitud de la conducta desplegada. Al respecto, con el ánimo de no ser repetitivos en el análisis que vamos a practicar a cada grupo de delitos, cabe destacar que en todos ellos la imputabilidad se supone, por virtud del ejercicio de un derecho político importante, como lo son el voto o la representación partidista, salvo casos excepcionales en que se presente un estado de inconsciencia transitorio que afecte esa capacidad de querer y entender en el campo penal.

En consecuencia, la persona que ejecute cualquiera de las conductas descritas en este grupo de tipos penales, deberá gozar de la plena capacidad de querer y entender su comportamiento, a efecto de poder ser sujeto de reproche penal.

Lo anterior sin perjuicio de considerar que sí podrían presentarse algunas causas de inimputabilidad, como pueden ser los estados de inconsciencia transitorios o permanentes, e incluso el caso de la minoría de edad, con la salvedad ya



explicada en cuanto a que en el presente estudio les hemos considerado como no imputables.

### **3. Marco referencial legal**

El artículo 401 del Código Penal Federal explica, a través de sus seis fracciones, una serie de denominaciones aplicables a los delitos electorales, en un ejercicio unificador del alcance semántico de cada vocablo. Se especifica que para efectos del Título objeto del presente análisis, se deberá entender por:

- I. Servidores públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.  
Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;
- II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;
- III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;
- IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente.
- V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y
- VI. Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás

equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.

#### **4. Complementos de la punibilidad**

Al tenor de lo señalado en el numeral 402 del Código Penal Federal, por la comisión de cualquiera de los delitos electorales previstos en el título que nos ocupa, además de la pena pecuniaria y de la privación de la libertad establecida para cada uno de ellos, se podrá imponer inhabilitación para desempeñar cargos públicos de uno a cinco años, e incluso la destitución del cargo, lo que implica, entre otros aspectos relevantes, que existan sanciones adicionales para los servidores públicos.

Caso semejante el del artículo 410 del Código Penal Federal, el cual no recoge una figura delictiva, sino una agravante al numeral que le antecede, en función de que el sujeto activo tenga la calidad específica de ser miembro del personal a cargo del manejo del Registro Nacional de Ciudadanos o si se tratase de un extranjero.

#### **5. La tentativa en los delitos electorales**

Del análisis global practicado a los delitos en la materia, podemos afirmar que todos ellos admiten la posibilidad de la tentativa, salvo aquellos caracterizados por su forma de la conducta como omisiva, al tener por entendido la inaplicabilidad de la misma en esta clase de delitos; tal es el caso de los artículos 403, fracciones IV y XI; 405, fracciones II, V, VII, X; 406, fracción IV; 408, y 409, fracción II. El detalle de las hipótesis se encuentra desglosado en los apartados relativos a cada numeral citado.

## **6. Concurso de delitos**

En cuanto al tema de la concurrencia de figuras delictivas, es pertinente manifestar la ineludible posibilidad del concurso real o material, en tanto que el caso del concurso ideal o formal de delitos muestra mayores dificultades para su clara configuración, lo cual es aún más complejo en los delitos electorales que recogen hipótesis en las que se haga uso de violencia.

## **7. Participación delictiva**

A partir de las precisiones consignadas en el capítulo IV del presente estudio, es posible afirmar que los delitos electorales admiten las diversas formas consideradas por el artículo 13 del Código Penal Federal, con las correspondientes excepciones en las que sólo puede presentarse el autor material en el delito.

## **8. Competencia para conocer de estos delitos**

Las autoridades competentes para conocer y resolver sobre los delitos electorales son las del ámbito federal, es decir, Procuraduría General de la República y Poder Judicial Federal, conforme a su estructuración por ámbito territorial de competencia, amén de ser materia federal la tutela del proceso electoral. Es imprescindible no perder de vista que dicha competencia se da en razón de la naturaleza de las elecciones que se estén llevando a cabo o de que los actos recaigan sobre documentación perteneciente a la autoridad electoral federal, ya que esta normatividad no aplica en el caso de las elecciones locales, aún cuando éstas fueran concurrentes con las federales.

Adicionalmente a lo anterior, existe una Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), la cual se encuentra funcionando desde el proceso electoral de 1994 como tal; en el caso del Distrito Federal también existe

una fiscalía especial, la cual fue creada en el año 2000, a semejanza de la que opera en el fuero federal.

### **9. Forma de persecución**

Todos los delitos electorales se persiguen de oficio, es decir, basta la denuncia que se haga llegar al Ministerio Público, para que el engranaje ministerial funcione y se indague respecto de la probable comisión de un delito electoral. Recordemos que la Procuraduría General de la República cuenta con una Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

### **10. Restricción al beneficio de la libertad provisional**

Como se explicó en el capítulo V de este trabajo, a través de la reforma aprobada en el año de 1994, se adicionaron varios numerales al Título Vigésimo Cuarto, entre los que sobresale el artículo 413 del Código Penal Federal, cuyo contenido viene a limitar el alcance del beneficio de la libertad provisional bajo caución en el caso de la comisión de delitos de carácter electoral.

Dicha restricción reza a la letra:

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

Por su parte, la fracción I del artículo 13 del Código Penal Federal señala:

Son autores o partícipes del delito:

- I. Los que acuerden o preparen su realización.

Como se desprende del texto transcrito, el legislador está negando el beneficio constitucional de conceder la libertad provisional bajo caución al responsable de algún delito electoral cuando su grado de participación consista en haber acordado o preparado su realización, lo que en la doctrina se conoce como autoría intelectual.

Esta disposición nos hace pensar en el hecho de que la ley procesal señala los casos específicos en que procede el beneficio de la libertad provisional y pareciera en primera instancia una disposición violatoria de garantías; sin embargo, el propio artículo 20 Constitucional reconoce esta posibilidad, al expresar lo siguiente:

En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, *la ley expresamente prohíba conceder este beneficio...*

## **B) Delitos electorales que no requieren calidad específica del sujeto activo**

Nuestra legislación penal sigue un criterio de clasificación de estos tipos, basándose en la calidad del sujeto activo; en el caso que no ocupa encontramos que se trata de conductas descritas en forma genérica, con independencia del individuo que las ejecute, por lo que podemos colegir que no hay una calidad específica en el sujeto activo del delito.

El criterio que sustentamos es contrario a la clasificación que respecto de estos delitos han hechos otros autores, considerando que se trata de conductas susceptibles de ser cometidas por ciudadanos, lo cual constituye un error, al no ser privativas de quienes tengan la categoría de ciudadanos mexicanos, ya que dichas conductas bien pueden ser llevadas a cabo por alguien que no reúna los requisitos constitucionales para ser considerado como ciudadano mexicano, como puede ser el caso de algún extranjero.

## **1. Artículo 403 del Código Penal Federal**

Con el fin de tomar como punto de partida la descripción legal de cada conducta delictiva, procederemos a transcribir en todos los casos el texto consagrado en el Código Penal Federal.

**Artículo 403.- Se impondrá de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:**

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;**
- II. Vote más de una vez en una misma elección;**
- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;**
- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;**
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;**
- VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;**
- VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;**
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;**
- IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;**

- X. Introduzca en o Sustraer de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, Destruir o Alterar boletas, documentos o materiales electorales, o Impedir de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;**
- XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato;**
- XII. Impedir en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o**
- XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.**

Procederemos al análisis de cada hipótesis contenida en el numeral transcrito:

**I.- Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley**

La fracción presenta una hipótesis en la que va implícito el hecho de no estar debidamente legitimado para llevar a cabo el sujeto, el acto de sufragar en una elección federal, es decir, el agente no cuenta con la posibilidad de ejercer este derecho ciudadano, al incumplir con las exigencias legales.

Se trata de un delito que desde la perspectiva de las formas de la conducta es de acción, ya que exige un hacer por parte del sujeto activo, consistente en efectuar las actividades inherentes a un ciudadano que cumpla con los requisitos legales para poder votar, recogidos en el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales (COFIPE), en relación con el artículo 34 de nuestra Carta Magna. El numeral de la ley electoral en comento señala:

#### ARTÍCULO 6

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución los siguientes requisitos:
  - a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y
  - b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente.
2. En cada distrito electoral uninominal el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.

Respecto de las diversas hipótesis que la doctrina reconoce como nugatorias de la conducta, podemos afirmar que ninguna de las mismas es dable, por la naturaleza de la conducta exigida en el tipo penal. No obstante lo anterior, es probable que en un caso remoto se considerase una *vis absoluta* que opere sobre una persona.

En cuanto a la tipicidad, podemos asegurar que ésta se presentará siempre que la conducta considerada se encuadre cabal y perfectamente a la descripción albergada en el tipo penal, consistente en:

- Emitir sufragio
- Sin reunir los requisitos legales para poder votar que son:
  - Ser nacional mexicano.
  - Haber cumplido dieciocho años.
  - Tener un modo honesto de vivir.
  - Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.
  - Contar con la credencial para votar con fotografía.



Todo lo anteriormente expresado viene a complementarse con la presencia de un elemento subjetivo de suma trascendencia para la configuración del ilícito; nos referimos al conocimiento por parte del sujeto activo de que no cumple con los requisitos legales para ejercer el derecho sufragáneo del que es titular.

Se crea una dependencia entre la hipótesis de este tipo penal y lo que señale la ley electoral respecto de los requisitos que debe cumplir cualquier persona que desee votar, teniendo ello incidencia en la tipicidad, ya que la ley relativa exige determinados requisitos y si éstos no son cumplidos por el activo, se puede hablar de una adecuación de la conducta al tipo penal, en tanto que, de no señalar la ley algún requisito que se exija fácticamente y se trata de tipificar la conducta sobre la base de dicha exigencia, no existirá tipicidad, y por ende, no habrá delito.

El elemento negativo, la atipicidad se dará cuando no se agoten los elementos apuntados, lo que en forma alternativa se manifiesta en las siguientes posibilidades:

- Que no emita sufragio.
- Que reúna los requisitos legales para poder votar que ya hemos consignado.
- Que desconozca el hecho de que no reúne los requisitos legales para poder votar.

La conducta descrita será antijurídica, en tanto que constituye por sí misma una agresión al orden colectivo, del que forma parte la existencia de procesos electorales diáfanos; en nuestra apreciación no se puede hablar de que votar sin reunir los requisitos legales con conocimiento de causa, fuera una conducta amparada por alguna causa de justificación.

A su vez, la actividad descrita en esta primera hipótesis supone una intención específica, un dolo; la plena intencionalidad del sujeto activo de actuar en la forma prevista típicamente y que a nuestro entender sólo es desvirtuable por un error esencial de hecho e invencible que afecte ese nexo intelectual y emocional que

existe entre el sujeto y el acto ejecutado, suponiendo que el agente crea cumplir con todos los requisitos legales para votar y no los cumpla cabalmente.

Este delito se persigue de oficio, sin que se exija alguna condición objetiva de punibilidad. La punibilidad está prevista en el párrafo inicial del artículo, señalando una sanción de seis meses a tres años de prisión, pena pecuniaria de diez a cien días multa. En cuanto a las excusas absolutorias, no hay consideración legal alguna a este respecto.

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

Por lo que hace a la segunda hipótesis que nos presenta el artículo en comento, la conducta consiste también en el hecho de sufragar por segunda ocasión o más veces dentro de la misma elección; esto no riñe con la posibilidad del voto simultáneo dentro de otras elecciones, como podría ser en el Distrito Federal que se vota al mismo tiempo por diputados federales y diputados a la Asamblea Legislativa, al tratarse invariablemente de elecciones concurrentes, o en el caso de las elecciones presidenciales, en las que también se renueva por totalidad el Congreso de la Unión y se vota por senadores y diputados federales.

La tipicidad queda condicionada a la plena actualización del supuesto contenido en el tipo, a saber:

- Emitir sufragio.
- Hacerlo más de una vez en una misma elección.

El acto de votar se entiende como la emisión del sufragio que hace una persona y que por sí misma no constituye esta conducta un delito, ya que será menester adicionar el hecho de que se lleve a cabo tal acto más de una vez, lo que resulta delictivo en términos de la fracción que nos ocupa.

La atipicidad se daría a falta de alguno de los elementos ya señalados, al tenor de las siguientes hipótesis:

- Que no haya votado el agente.
- Que votara pero sólo una vez.
- Que votara varias veces, pero no dentro de una misma elección.

En cuanto a la antijuridicidad, ésta se encuentra palpablemente presente en la descripción del legislador que pretende evitar que alguna persona vote más de una ocasión; el voto es un derecho que se ejerce en una manifestación de voluntad y en una democracia no puede ser múltiple. Lo anterior atenta en contra del orden jurídico y afecta a los intereses de la colectividad.

Colocados en el campo de las causas de justificación, creemos que no puede presentarse alguna de ellas, toda vez que el bien jurídico tutelado impide la posibilidad de los conflictos de intereses que suponen las causas de licitud. Resultaría absurdo pensar que una persona emitiera más de un voto dentro de una misma elección por virtud de una defensa legítima, en atención a un estado de necesidad, al cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho o contando con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, el cual no es disponible.

Respecto de ese nexo intelectual y emocional que une al sujeto con su acto, es pertinente señalar que sólo es dable el dolo. En este caso la intención se dirige a emitir por segunda ocasión sufragio, dentro de una misma elección y por el mismo cargo público.

En cuanto a las causas que pueden arrojar una inculpabilidad encontramos factible al error esencial de hecho e invencible, en el caso de que el agente cree que debe votar nuevamente, ya que se trata de otra elección (vota por diputado y al votar por senador, le dan una boleta para diputado de nueva cuenta).

La punibilidad está prevista en el párrafo inicial del artículo, señalando una sanción de seis meses a tres años de prisión, pena pecuniaria de diez a cien días multa, sin que se recoja excusa absolutoria alguna,

**III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto**

En esta fracción se presentan cuatro hipótesis diferentes que llevan en común el hecho de que el sujeto activo pretenda inducir el voto, a saber:

- Hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de una casilla con el fin de orientar el sentido de su voto.
- Hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el lugar en que se encuentren formados los votantes con el fin de orientar el sentido de su voto.
- Presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de una casilla con el fin de orientar el sentido de su voto.
- Presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el lugar en que se encuentren formados los votantes con el fin de orientar el sentido de su voto.

La conducta implica un hacer encaminado al propósito de hacer propaganda en favor de un partido o candidato, o en su defecto de ejercer violencia sobre los votantes, por lo que se trata de un delito de acción en todas sus hipótesis.

Descartamos totalmente la posibilidad de que se presente alguna de las causas de ausencia de conducta, por la naturaleza de las conductas que recoge la fracción en comento. No es concebible la presencia de una fuerza física superior e irresistible que compela a una conducta no deseada que se traduzca en el acto de hacer proselitismo o de ejercer presión sobre los electores ubicados en los espacios

señalados por las hipótesis ya desglosadas; tampoco es permisible pensar en los movimientos o actos reflejos como excluyentes de la conducta, ya que los verbos núcleo de cada hipótesis requieren de una actividad más elaborada.

La tipicidad se dará en razón al agotamiento de los elementos de las hipótesis previstas. Para que se cometa este delito debe tratarse de una persona que ejerza presión sobre los votantes que se ubiquen en la fila de espera o dentro de la casilla, incluso, la otra hipótesis supone el acto de motivar a votar en favor de algún partido o candidato. Se da una referencia de ocasión al determinar que todas las hipótesis deben presentarse el día de la jornada electoral, el cual conforme a lo establecido por el parágrafo 2 del artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales corresponde al primer domingo del mes de julio del año electoral ordinario. En estas hipótesis también se exigen alternativamente dos referencias espaciales, ya sea que la conducta se despliegue en el lugar donde se encuentran aguardando los votantes para sufragar, o en el interior de la casilla electoral. En cuanto a la puntualización de que se ejerza presión *objetivamente*, es procedente recurrir a lo señalado por el maestro Eduardo Andrade:

El agregar la expresión *objetivamente* tiene sentido porque evita discusiones absurdas sobre, por ejemplo, si la presencia de un candidato en la casilla durante cierto tiempo, aunque sólo esté conversando con algunos de los presentes, constituye una forma de presión sobre el elector o si el portar el distintivo del partido al que se pertenece puede ser también considerado una presión. Es claro que lo que se pretende castigar es una acción objetiva comprobable en el mundo de los hechos, consistente en desplegar una conducta que razonablemente pueda influir sobre la voluntad de quienes se preparan a emitir el sufragio.<sup>141</sup>

Retomando nuestro análisis podemos afirmar que a falta de alguna de las circunstancias alternativas que se citan en la fracción III del numeral en comento, no

---

<sup>141</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, p. 277.

se dará el necesario encuadramiento de la conducta al tipo, ya sea porque no se agota el verbo núcleo de cada hipótesis o porque no se cumplen las referencias espaciales o de ocasión exigidas por las posibilidades que ofrece el tipo en estudio.

La actividad descrita en el tipo penal a estudio es una conducta antijurídica, toda vez que atenta en contra de uno de los principales valores de la democracia participativa consistente en la libertad de sufragio, lo cual no podría justificarse por alguna causa de licitud.

En estas hipótesis se requiere la plena intención del sujeto para llevar a cabo la conducta (dolo). De las circunstancias que desvirtúan la culpabilidad, podemos señalar que no son dables, en función de la naturaleza del delito.

La punibilidad se encuentra prevista en el párrafo inicial del artículo, señalando una sanción de seis meses a tres años de prisión, y una pena pecuniaria de diez a cien días multa, sin que se desprenda del texto legal alguna excusa absolutoria a favor de quien ejecute la conducta delictiva.

#### **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**

Esta fracción admite la posibilidad de las dos formas básicas de la conducta: acción y omisión. De este tipo podemos desglosar las siguientes hipótesis alternativas:

- Obstaculizar dolosamente el desarrollo normal de las votaciones.
- Obstaculizar dolosamente el desarrollo normal del escrutinio y cómputo.
- Obstaculizar dolosamente el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral.

- Obstaculizar dolosamente el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.
- Interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones.
- Interferir dolosamente el desarrollo normal del escrutinio y cómputo.
- Interferir dolosamente el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral.
- Interferir dolosamente el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

Obstaculizar e interferir, como verbos núcleo de las hipótesis apuntadas, constituyen el motivo de que aseveremos la posibilidad de la actividad e inactividad en el tipo citado.

De las formas en que se manifiesta la ausencia de conducta es factible afirmar que ninguna de ellas es susceptible de presentarse, ya que el tipo recoge una mención específica a la intención del sujeto activo.

Para que la conducta sea delictiva, desde el punto de vista de la tipicidad, será menester que el sujeto activo ejecute cualquier acto que pueda entorpecer el desarrollo normal de la jornada electoral en todas sus fases, a saber (Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales):

- a) Instalación de la casilla.
- b) Apertura de la casilla.
- c) Recepción de la votación.
- d) Cierre de casilla.
- e) Escrutinio y cómputo.
- f) Clausura de la casilla.
- g) Remisión del expediente de la casilla.

La atipicidad queda condicionada a que el sujeto activo no entorpezca a través de un hacer o de un no hacer con su conducta las fases de la jornada electoral que ya hemos citado.

La conducta es dolosa en todo caso, aunque no es descartable la culpa, para el caso de entorpecer la votación por negligencia o descuido, sin que esto signifique que se configura algún delito, ya que el tipo penal exige en todas sus hipótesis un dolo específico.

La punibilidad será de seis meses a tres años de prisión, en tanto que la sanción pecuniaria ascenderá a una multa de diez a cien días. De igual manera que los casos anteriores, no hay prevista en la ley excusa absolutoria alguna que exente del cumplimiento de la pena al delincuente.

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

En este delito encontramos la enunciación de una conducta antisocial a través de la cual se puede agotar la figura típica. El núcleo verbal implica una acción del agente, actividad que debe recaer sobre alguna credencial para votar, documento que sólo puede ser recogido por los casos previstos legalmente, verbigracia, el presidente de casilla que recoja credenciales para votar por estar alteradas o no pertenecer al ciudadano que la exhibe (artículo 217.4 del COFIPE). Ninguna de las hipótesis manejadas a lo largo del presente estudio como formas de ausencia de conducta es dable, ya que la naturaleza de la conducta contenida en el verbo núcleo (recoger) descarta a la *vis maior*, la *vis absoluta* o los movimientos o actos reflejos.

Estaremos en presencia de la tipicidad cuando exista un encuadramiento cabal de la conducta que lleve a cabo el actuar previsto para el sujeto activo consistente en apoderarse de credenciales de elector sin estar legitimado para ello por la ley; es de especial importancia la puntualización que hace el legislador en el sentido de señalar



que dicha conducta se puede dar en cualquier tiempo, es decir, elimina toda interpretación en el sentido de que sólo se refiera a una conducta susceptible de cometerse únicamente en alguna fase del proceso electoral, o incluso dentro de dicho proceso exclusivamente (aunque cabe la suspicacia de que si no se especifica en qué tiempo deba ejecutarse la conducta, ésta no se acompaña de referencia temporal o de ocasión alguna y por tanto sobra la especificación).

Será atípica la conducta a falta de algún elemento del tipo ya descrito; especialmente, la ilicitud específica de la conducta. De igual forma, si la persona que recoge la credencial para votar lo hace amparada por alguna causa legal, se dará la atipicidad, o en su defecto si no se trata de la credencial para votar, sino de cualquier otro documento o identificación, con lo que no se daría el necesario objeto material del delito en estudio.

Es dudosa la presencia de alguna causa de justificación que pudiera desvirtuar la antijuridicidad de este delito, con lo que descartamos la presencia de una defensa legítima, o de un estado de necesidad, así como al cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho o el consentimiento del titular del bien afectado.

El delito es doloso, ya que requiere plena intención del sujeto para llevar a cabo el acto de recoger credenciales para votar de los ciudadanos, sin alguna causa que lo justifique; el elemento del nexo intelectual entre sujeto y acto es desvirtuable por un error esencial de hecho e invencible, verbigracia, el caso de que el sujeto considere que actúa lícitamente, y sin embargo, no está legitimado por la ley para ello.

La punibilidad está prevista en el párrafo inicial del artículo, señalando una sanción de seis meses a tres años de prisión, pena pecuniaria de diez a cien días multa. No hay excusas absolutorias para esta hipótesis delictiva.

Con el fin de redondear el estudio de la hipótesis que nos ocupa, nos permitimos transcribir uno de las escasas tesis que en materia de delitos electorales han emitido los tribunales federales, misma que es aplicable a la conducta descrita abstractamente en la fracción V del numeral 403:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: I, Mayo de 1995

Tesis: VIII.2o.1 P

Página: 356

DELITOS ELECTORALES. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL RESULTADO QUE PRODUCEN Y DEL DAÑO QUE CAUSAN, DEBEN CONSIDERARSE ILÍCITOS DE SIMPLE ACTIVIDAD Y DE PELIGRO LOS. El bien jurídico protegido por los delitos electorales en sentido amplio y general es la adecuada función electoral como medio de autonomía de expresión de la voluntad popular, en esa virtud para que se configuren los elementos del tipo que integran el delito previsto por el artículo 403, fracción V, del Código Penal Federal, no se hace necesario un resultado material consistente en que se haya atacado la libertad de ejercer el sufragio de las personas a quienes se les recabó sus credenciales de elector para que se integren los elementos del tipo, supuesto que dicha situación sería, en todo caso, el fin último tutelado por los citados precepto y fracción, esto es, una libertad individual de sufragio; se afirma lo anterior en virtud de que sobre dicha violación individual destaca el fin inmediato y general protegido por los delitos electorales que como se señaló, lo constituye un adecuado proceso electoral, para que por medio de éste se exprese la voluntad del pueblo soberano a asignar sus representantes, así pues los delitos electorales deben considerarse de simple actividad y no de resultado, supuesto que en éstos el tipo penal se agota en el movimiento corporal o en la omisión del agente, no siendo necesario para su integración la producción de un resultado externo, así también deben considerarse delitos de peligro y no de lesiones ya que el actuar de los activos (recoger a diversas personas sus credenciales para votar con fotografía sin causa alguna prevista por la ley) origina una propensión o un riesgo para obstruir la adecuada función electoral.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión 59/95. Miguel Ángel Terrones Ibarra y otro. 30 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretaria: Elda Mericia Franco Mariscal.

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

Este delito supone la violación de una norma prohibitiva; la conducta es una acción del agente con su correlativo resultado. La conducta del sujeto debe arrojar por fuerza un resultado material que se traduzca en un beneficio condicionado a la solicitud de un voto en favor de algún candidato.

La actualización típica de las hipótesis se supedita al agotamiento de la forma básica de comisión, consistente en el hecho de solicitar el sufragio a cambio de cualquiera de los beneficios que enlista la fracción VI del artículo 403 en estudio, a saber:

- Solicite votos por paga durante las campañas electorales.
- Solicite votos por dádiva durante las campañas electorales.
- Solicite votos por promesa de dinero durante las campañas electorales.
- Solicite votos por otra recompensa durante las campañas electorales.
- Solicite votos por paga durante la jornada electoral.
- Solicite votos por dádiva durante la jornada electoral.
- Solicite votos por promesa de dinero durante la jornada electoral.
- Solicite votos por otra recompensa durante la jornada electoral.

La antijuridicidad se encuentra perfectamente manifestada en el espíritu del tipo penal y no tiene causa de justificación alguna, al ser muy clara la intención de comprar el voto o generar un beneficio patrimonial al ciudadano que comprometa su voto.

En cuanto a la culpabilidad, ésta puede presentarse únicamente a través del dolo, sin que se pueda pensar en la culpa, aunque desde la perspectiva de las causas de inculpabilidad, consideramos dable el beneficio, de existir en el agente un

error esencial de hecho e invencible, o la *vis* compulsiva como la no exigibilidad de otra conducta.

La punibilidad se encuentra prevista en el párrafo inicial del artículo, señalando una sanción de seis meses a tres años de prisión y una pena pecuniaria de diez a cien días multa, sin que localicemos alguna excusa absolutoria.

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

En esta séptima fracción el agente debe llevar a cabo una conducta positiva consistente en atentar contra la obligada secrecía en la emisión del sufragio, es decir, violar el derecho del sufragante a votar en forma secreta, tal y como lo establece el parágrafo 2 del artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se caracteriza al voto de la siguiente manera:

#### ARTÍCULO 4

1...

2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

La disposición anterior se robustece con lo prescrito en el numeral 218 de la citada ley electoral, cuyo parágrafo 1 precisa que el Presidente de la mesa directiva de casilla hará entrega de las boletas al votante, con el fin de que sufrague "libremente y en secreto".

Este tipo podemos ejemplificarlo con el hecho de que un sujeto se acerque a las mamparas de la casilla y esté observando qué emblema es cruzado en la boleta electoral por cada uno de los votantes.

En el caso concreto, resulta incoherente pensar en la presencia de alguna ausencia de conducta, ya que el verbo núcleo exige un hacer enfocada claramente a la violación del derecho a votar en secreto, el cual no es desvirtuable por causa alguna de las previstas en la ley penal federal.

Hablaremos de la tipicidad cuando se agoten los excesos establecidos por la fracción en comento, teniendo el sujeto activo que llevar a cabo cualquier hacer encaminado a quebrantar el secreto del voto, dentro del evento específico de la jornada electoral, lo cual representa una referencia de ocasión en el tipo que analizamos. El aspecto negativo de la tipicidad se dará ante la falta de alguno de estos elementos, es decir, que no se viole el secreto del voto, o que esta conducta se haga fuera de la jornada electoral.

Actúa de manera antijurídica el sujeto que por cualquier medio rompa el secreto propio del sufragio, sin que le ampare causa de justificación alguna, toda vez que se parte del supuesto de que el acto que ejecuta ha sido ilegalmente emitido.

Desde el punto de vista de la culpabilidad podemos señalar que ésta se presenta en su forma dolosa, sin que podamos considerar a la culpa; este elemento es desvirtuable de presentarse un error esencial de hecho e invencible, pensando que el agente desconoce que se trata de la emisión de un voto dentro de alguna elección constitucional e ignorando tal circunstancia, se percata del sentido del voto emitido por algún ciudadano.

La punibilidad está prevista en el párrafo inicial del artículo, señalando una sanción de seis meses a tres años de prisión, pena pecuniaria de diez a cien días multa. Tampoco encontramos alguna causa de exclusión en la aplicación de la pena correspondiente a este delito.

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

En el caso que comentamos, el tipo exige un hacer del sujeto activo, consistente en el ejercicio del derecho al voto, sólo que usurpando la persona de otro, acto delictivo en virtud de que el derecho a sufragar es personalísimo e intransferible. El mismo numeral 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el voto cuenta con estos atributos, lo que conduce a pensar en la necesaria tutela penal de estas cualidades legales del sufragio en el ámbito federal.

La tipicidad se condiciona a la presencia de los elementos integrantes de la figura, en función de las dos hipótesis que se derivan del texto legal:

- Vote con una credencial para votar de la que no sea titular.
- Pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular.

Sobresale el hecho de que se recoge la tentativa como punible en forma directa.

La antijuridicidad no se excluye por alguna causa de justificación, toda vez que la conducta típica implica un atentado al orden jurídico preestablecido; el acto de considerar dicha conducta como constitutiva de delito, lleva ínsita la valoración antijurídica de la actividad descrita en la fracción VIII del artículo 403 del Código Penal Federal.

Por cuanto hace a la culpabilidad, ésta se presenta en su forma dolosa principalmente, excluyéndose la culpa; las causas de inculpabilidad son poco probables, aunque cabe la posibilidad de la presencia de un error esencial de hecho e invencible que lleve al sujeto activo a pensar que está actuando de manera legítima, al creer que en realidad se trata de su credencial para votar.

La punibilidad se encuentra precisada en el párrafo inicial del artículo, señalando una pena privativa de libertad que puede ser de seis meses a tres años de prisión, pena pecuniaria de diez a cien días multa.

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

En este caso concreto, la conducta del sujeto activo consiste en una serie de actos que en su conjunto serán constitutivos del delito electoral que analizamos; por lo que hace a la primera conducta de la hipótesis, ésta consiste en organizar la reunión y el traslado de votantes el día de la jornada electoral. Adicionalmente, el sujeto tendrá que influir en el sentido del voto, ello implica una nueva acción y un elemento subjetivo de difícil comprobación. Las dos conductas exigidas por el tipo implican un hacer por parte del sujeto activo en el caso de este delito plurisubsistente.

La tipicidad dependerá del cumplimiento de las exigencias recogidas en la hipótesis que se analiza, mismas que son:

- Organizar el traslado de los votantes, con el objeto de conducirlos a la casilla electoral respectiva a votar.
- Influir en el sentido del voto de los sujetos previamente trasladados, coartando su libertad para emitir el sufragio.

Alternativamente está el hecho de que quede sólo en la pretensión de coartar la libertad para la emisión del voto.

El aspecto negativo de la tipicidad se dará a falta de cualquiera de los requisitos enumerados *supra*, siendo importante señalar que deben presentarse todos ellos en forma conjunta, aunque no coetánea.

Entendida como una conducta antijurídica, podemos descartar la presencia de alguna causa de justificación, toda vez que no es dable pensar que alguien traslade a votantes por una defensa legítima, un estado de necesidad, el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho; en cuanto al consentimiento del titular del bien jurídico lesionado, tampoco puede darse en razón de que aún pensando en un caso extremo, no se reúne el requisito exigido por la fracción III del artículo 15 del Código Penal Federal, al no ser un bien jurídico disponible la libertad en la emisión del sufragio.

El dolo es la forma de la culpabilidad que impera en este ilícito, especialmente por la concurrencia de conductas exigida típicamente, sin que se admita la culpa. Como causa probable de inculpabilidad encontramos al error invencible, en caso de desconocer quien lleve a cabo el traslado de votantes la pretensión de quien le haya contratado para el efecto.

La punibilidad está prevista en el párrafo inicial del artículo, señalando una sanción de seis meses a tres años de prisión, pena pecuniaria de diez a cien días multa. No se considera en el texto legal excusa absolutoria alguna que exima de la aplicación de la pena.

**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**

Nos encontramos en presencia de una de las fracciones más complejas de este numeral, ya que recoge un gran número de hipótesis. De los verbos considerados en la fracción que analizamos se desprende como forma básica de la conducta la acción consistente en una actividad dirigida a introducir ilícitamente en una urna boletas electorales; otra conducta exige la sustracción ilícita de boletas, por lo que se trata de nueva cuenta de una conducta positiva. Adiciona esta fracción varias



conductas de acción, tales como el apoderamiento, destrucción o alteración de boletas, documentos o materiales electorales; en cambio, el acto de impedir el traslado o entrega de boletas, documentos o materiales electorales, en términos de la parte *in fine* de la fracción en comento, admite ambas forma de la conducta.

Para que podamos hablar de tipicidad es menester que el sujeto activo ejecute alguna de las conductas descritas a continuación:

- Introducir ilícitamente a la urna boletas electorales. (Sólo quien sufraga puede hacerlo lícitamente, respecto de su propia boleta)
- Sustraer ilícitamente de la urna boletas electorales. (Sólo puede sustraerlas legalmente el Presidente de la mesa directiva de casilla y en el momento en que se va a llevar a cabo la fase del escrutinio y cómputo)
- Apoderarse de boletas electorales.
- Destruir boletas electorales.
- Alterar boletas electorales.
- Apoderarse de documentos electorales. (Estos pueden ser muy variados: actas de instalación, apertura, cierre, escrutinio y cómputo, clausura; cartulina de resultados, listas nominales, hojas de incidentes, paquetes electorales, expedientes de casilla, actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo distritales y locales, las de los cómputos de circunscripción, etcétera)
- Destruir documentos electorales.
- Alterar documentos electorales.
- Apoderarse de materiales electorales. (En términos del artículo 401, fracción VI, se entiende por materiales electorales "los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.")
- Destruir materiales electorales.
- Alterar materiales electorales.

- Impedir el traslado de boletas electorales.
- Impedir la entrega de boletas electorales al órgano competente.
- Impedir el traslado de los materiales electorales.
- Impedir la entrega de los materiales electorales al órgano competente.
- Impedir el traslado de los documentos electorales.
- Impedir la entrega de los documentos electorales al órgano competente.

Se distingue con toda claridad en cada hipótesis el objeto material de cada una, en términos del ejercicio de interpretación auténtica llevado a cabo por el legislador en el artículo 401 del Código Penal Federal.

El aspecto negativo de la tipicidad se presentará cuando no se dé la perfecta y cabal adecuación de la conducta a la hipótesis en consideración, por lo que en este caso es muy importante que el juicio lógico de tipicidad se efectúe escrupulosamente, con el fin de evitar una conclusión errónea. Puede ser que la alteración, apoderamiento o destrucción se lleven a cabo sobre objetos diversos a los descritos en el tipo, por no tener la naturaleza electoral exigida, o bien en el caso de la introducción o sustracción de boletas electorales de la urna, que se trate de documentos diferentes a una boleta electoral.

El carácter antijurídico de las diecisiete hipótesis descritas por la fracción X del artículo en comento es evidente en virtud del obrar en contra del orden jurídico que implica cada una de ellas; por lo que hace a la posible presencia de alguna causa de justificación que desvirtúe la ilicitud, no son dables.

Estas conductas deben ser de carácter doloso, presentarse una plena intención del sujeto activo dirigida a ejecutar cualquiera de las hipótesis típicas, mismas que sólo se nos antojan aniquilables por la existencia de una *vis compulsiva* que opere sobre el ánimo del sujeto activo y que se constituya en una forma de inculpabilidad por la no exigibilidad de otra conducta. Otra causa de inculpabilidad puede ser el

error invencible, considerando que el agente desconozca la naturaleza electoral de los documentos o materiales que Alterar o Destruir.

La punibilidad prevista para todas estas hipótesis la ubicamos en el párrafo inicial del artículo, el cual señala una sanción de seis meses a tres años de prisión y una pena pecuniaria de diez a cien días multa.

Para ilustrar mejor el presente análisis, nos permitimos transcribir el siguiente criterio judicial respecto de la configuración del delito que nos ocupa:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: VI.2o.142 P

Página: 424

DELITO ELECTORAL. NO REQUIERE PARA SU CONFIGURACIÓN QUE EXISTA VIOLENCIA (CÓDIGO PENAL FEDERAL). De la recta interpretación del artículo 403, fracción X, del Código Penal Federal, que establece: "Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: ... X. Introduzca en o sustraer de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruir o alterar boletas o documentos electorales;", se deduce que para la configuración del ilícito previsto en dicha disposición legal no se requiere que el sujeto activo ejerza violencia, pues los bienes jurídicamente protegidos son tanto el derecho de los ciudadanos de emitir su voto como el correcto desarrollo del proceso electoral.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 425/96. Julio Martínez Martínez y Pedro Mier Montero. 16 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Laura Ivón Nájera Flores.

**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**

Un uso frecuente entre los partidos contendientes en cada elección es el de buscar un previo compromiso con los electores a efecto de que los mismos emitan su sufragio en favor de ese partido y anticipadamente puedan hacer una proyección electoral, o incluso obtener votos sin convicción partidista.

Esta hipótesis supone el hecho de que se obtenga o simplemente se solicite una declaración firmada por un elector en la que se especifique el sentido que habrá de tener su sufragio en la elección; o peor aún, se le intimide o hagan promesas para la emisión viciada del sufragio. Es la acción el núcleo de la conducta, y se excluye la omisión en todas las hipótesis.

La tipicidad se supedita al tipo penal descrito y supone la presencia de todos los elementos señalados en la fracción respectiva, los cuales están condicionados a cada hipótesis, a saber:

- Obtener declaración firmada del elector acerca de la intención de su voto.
- Obtener declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto.
- Solicitar declaración firmada del elector acerca de la intención de su voto.
- Solicitar declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto.
- Comprometer el voto de un elector mediante amenaza a favor de un determinado partido político.
- Comprometer el voto de un elector mediante promesa de paga a favor de un determinado partido político.
- Comprometer el voto de un elector mediante dádiva a favor de un determinado partido político.
- Comprometer el voto de un elector mediante amenaza a favor de un determinado candidato.
- Comprometer el voto de un elector mediante promesa de paga a favor de un determinado candidato.

- Comprometer el voto de un elector mediante dádiva a favor de un determinado candidato.

No hay causa de justificación que desvirtúe la antijuridicidad intrínseca al caso que analizamos.

En cuanto a la culpabilidad, ésta se da a través del dolo implícito en el tipo penal, pudiendo pensar en la posibilidad de un error como causa de inculpabilidad, siempre que se presente al tenor de la descripción hecha en la fracción VIII del artículo 15 del Código Penal en comento.

La punibilidad se encuentra señalada en el proemio del numeral 403, donde se recoge una pena privativa de libertad de seis meses a tres años y pena pecuniaria de diez a cien días multa.

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

La fracción XII del artículo 403 recoge a instancia del legislador una conducta en la que el sujeto activo atenta en contra del libre y armónico desarrollo del proceso electoral, en una de sus fases culminantes, como es la jornada electoral, especialmente, en el momento de instalar la mesa receptora de votos, ya que sin la misma, será imposible la emisión legal del sufragio.

La conducta será de acción, comportamiento humano que lleva implícita la ejecución de actos violentos dirigidos a evitar que se instale alguna mesa receptora de votos; en cuanto a la hipótesis de asumir dolosamente cualquier conducta tendiente a impedir la instalación normal de la casilla, se puede dar también a través de una conducta omisiva, un no hacer enfocado al fin descrito.

La tipicidad se dará cuando el sujeto activo se aboque a impedir en forma violenta la instalación de una casilla. La simple oposición sin el ejercicio de violencia no podrá ser constitutiva de delito, toda vez que la descripción típica incluye a la violencia como un medio comisivo del evento antisocial. De la fracción en comento se derivan las hipótesis que a continuación se consignan:

- Impedir en forma violenta la instalación de una casilla.
- Asumir dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla.

La conducta es antijurídica y no hay causa de justificación que la pueda amparar, dicha antijuridicidad no se excluye toda vez que la conducta típica implica un atentado al orden jurídico preestablecido; el acto de considerar dicha conducta como constitutiva de delito, supone la valoración antijurídica de la actividad descrita en la fracción XII del artículo en cita del código federal punitivo. Adicionalmente, el tipo incluye en forma específica la asunción dolosa de conductas, con lo que se descartan claramente las formas de licitud legalmente reconocidas.

En orden al elemento interno, es un delito doloso y la única causa de inculpabilidad que puede haber es la no exigibilidad de otra conducta, en su modalidad de *vis compulsiva*.

La amenaza de sanción está prevista en el párrafo inicial del artículo 403, señalando una sanción corporal de seis meses a tres años de prisión y una pena pecuniaria de diez a cien días multa.

**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**

Esta fracción fue adicionada a través de la reforma de 1996, en razón de la importancia que han ido cobrando las encuestas y los sondeos de opinión en nuestro país.

Es un delito que en orden a la conducta es de acción, sin que admita alguna otra forma, ya que los verbos difundir y publicar representan actividades, formas de hacer. Se excluyen todas las causas de ausencia de conducta, por la naturaleza de la hipótesis.

En cuanto a la tipicidad debemos señalar que ésta se encuentra supeditada a que el agente agote todos los elementos que conforman al tipo; de la lectura de la fracción en estudio se desprenden las siguientes hipótesis:

- 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 los resultados de encuestas que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.
- 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 los resultados de sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.
- 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, difunda por cualquier medio los resultados de encuestas que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.
- 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, difunda por cualquier medio los resultados de sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

La atipicidad se presentará en el caso de que no se dé la perfecta y cabal adecuación de una conducta en particular a alguna de las hipótesis previstas en la fracción que nos ocupa. En todos los casos se maneja la referencia temporal de que la conducta de difundir o publicar se ejecute dentro de los ocho días previos al de la elección, incluyendo el lapso que transcurra entre el día de la jornada electoral y el cierre oficial de las casillas, considerando el horario del oeste.

En cuanto a la antijuridicidad, se entiende que la inclusión de la figura delictiva a estudio en el cuerpo punitivo supone el hecho de que se trata de una conducta descrita en abstracto que de concretizarse se traduciría en una afectación a un bien jurídico de primera importancia para la colectividad, como lo es el caso de la objetividad en el ejercicio del derecho del voto. De las causas de justificación reconocidas por la doctrina, son descartables todas ellas, al no ser admisible que alguien difunda o publique encuestas o sondeos de opinión basado en una defensa legítima, un estado de necesidad, ejercicio de un derecho, cumplimiento de un deber o porque diga contar, absurdamente, con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado.

La difusión o publicación a que se refiere la fracción XIII del numeral 403 constituye un delito eminentemente doloso, ya que se requiere de la plena intención del sujeto activo de llevar a cabo la conducta y alcanzar el resultado delictivo. Se ve remota la posibilidad de la culpa, no así el caso de las causas de inculpabilidad, ya que consideramos viable la presencia de un error esencial e invencible o de una *vis compulsiva* que obligue y violente moralmente a alguna persona con el fin de que publique o difunda las encuestas o sondeos.

La punibilidad se encuentra recogida en el proemio del artículo 403, donde se establece una pena privativa de libertad de seis meses a tres años y pena pecuniaria de diez a cien días multa.



## **2. Artículo 409 del Código Penal Federal**

Este numeral también recoge una figura delictiva para la que no se exige que haya una calidad específica del sujeto activo, sino que cualquiera podría ser el agente del delito, el cual se encuentra referido en ambas fracciones al Registro Nacional de Ciudadanos.

Para dar más claridad a la presente investigación, nos permitiremos transcribir el numeral de referencia:

**ARTÍCULO 409. Se impondrá de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:**

**I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y**

**II. Alterar en cualquier forma, sustituya, Destruir o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.**

En congruencia con el método de análisis que hemos empleado para el artículo 403 ya revisado, estudiaremos ahora cada fracción del numeral 409 transcrito *supra*.

### **I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía**

De la fracción que analizamos se desprenden dos hipótesis básicas, las cuales suponen en orden a la conducta la ejecución de una actividad, es decir, de un hacer encaminado a la obtención del resultado delictivo, con lo existe un nexo causal claramente manifestado en los verbos núcleo de las posibilidades que recoge la

fracción I del artículo 409 del Código Penal Federal. En cuanto a las formas de ausencia de conducta, la naturaleza de este delito nos permite descartarlas a todas.

La tipicidad se encuentra supeditada al hecho de que se agoten los elementos del tipo contenido en la primera fracción del citado numeral, de la que se desprenden dos hipótesis a saber:

- Proporcionar documentos falsos al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía.
- Proporcionar información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía.

En ambos casos el delito exige que se proporcionen documentos o información apócrifos al Registro Nacional de Ciudadanos, el cual depende de la Secretaría de Gobernación, misma que ha ido elaborando este registro. Un elemento importante en ambas hipótesis consiste en que se pretenda con la conducta descrita obtener el documento idóneo para acreditar la ciudadanía mexicana.

Entendida como una conducta antijurídica por ser atentatoria a uno de los instrumentos más importantes de control y conocimiento ciudadano, respecto de las causas de justificación susceptibles de manifestarse ante la ejecución de este delito, podemos aseverar que son descartables todas ellas, en razón de que no puede pensarse que el acto de proporcionar documentos o información falsos represente la repulsa a una agresión, o que con ello se preserve un bien jurídico de mayor valía frente a otro de menor jerarquía, igual sucede con el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de un deber; en cuanto al consentimiento del ofendido, éste es inviable en razón de que no se trata de un bien jurídico disponible.

El delito que analizamos es de carácter doloso, ya que no sólo se trata del acto de proporcionar informes o documentos falsos, sino que existe un fin claramente señalado por el tipo en comento, consistente en el afán de obtener el documento

que acredite la ciudadanía al sujeto activo. Por lo que se refiere a las causas de inculpabilidad, se puede considerar el error como excluyente de delito, al ignorar el agente que los datos o los documentos que proporciona son apócrifos; de las restante causas, consideramos viable la *vis compulsiva*.

La punibilidad se encuentra precisada en el proemio del artículo 409 y va de tres meses a cinco años de prisión y una pena pecuniaria de veinte a cien días multa. No se ubica excusa absolutoria alguna para este caso.

**II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos**

La pauta para considerar la esencia positiva de la conducta en el delito que ahora analizamos nos la da la naturaleza de los verbos núcleo, ya que alterar, sustituir, destruir o hacer uso indebido, necesariamente deben manifestarse a través de un hacer por parte del sujeto activo. Derivado de lo anterior, es fácil colegir que no se dará la omisión como forma de la conducta en esta hipótesis delictiva. En cuanto a las posibles formas de ausencia de conducta, debemos afirmar que todas ellas quedan fuera del esquema de la exclusión del delito, ya que las conductas antes señaladas no se pueden atribuir a que operó sobre el sujeto una fuerza física superior e irresistible proveniente de la naturaleza o de otro hombre (aunque cabe la remota posibilidad en la hipótesis de destruir), o a un movimiento o acto reflejo.

En cuanto a la tipicidad, podemos señalar que la misma queda condicionada a la actualización de los excesos contenidos en la fracción del artículo 409 que ahora nos ocupa, cuyas hipótesis hemos desglosado de la siguiente manera:

- Alterar en cualquier forma el documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

- Sustituya el documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.
- Destruir el documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.
- Haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

En función de lo anterior, se configurará el ilícito en cuestión siempre que se agoten los elementos consagrados en cada hipótesis ya descrita; *contrario sensu*, estaremos en presencia de la atipicidad cuando no se pueda llevar a cabo la perfecta y cabal adecuación de una conducta en particular a este tipo en concreto, por la falta de algún elemento legalmente consagrado. Una circunstancia común a las hipótesis descritas es el hecho de que cualquiera de las conductas señaladas no se ejecute sobre el documento que acredite la ciudadanía, sino sobre otra clase de documento, con ello no se actualizaría el objeto material y se daría la atipicidad por la falta del objeto citado.

La esencia antijurídica de la conducta descrita en la fracción a estudio, se pone de manifiesto a través de la tutela pretendida por la ley penal, con lo que se debe entender la conducta de referencia como atentatoria del orden jurídico y por ende debe ser inhibida. En cuanto a las causas de justificación, resulta difícil pensar en la presencia de alguna causa de licitud que justifique la ejecución de la conducta delictiva que revisamos en el presente apartado.

Colocados en el ámbito de la culpabilidad, es fácil determinar que se trata de un delito doloso en el que de las diversas hipótesis resalta la naturaleza de la conducta con una intención clara de dañar; lo anterior no obsta para pensar en la posibilidad de la culpa, desde la perspectiva doctrinal, especialmente en la hipótesis de destruir. En cuanto a la presencia de la culpabilidad en los delitos electorales, es de sumo interés la opinión que al respecto emite el ministro Silva Meza:

Una de las características esenciales del delito electoral, está constituida por la específica carga de dolo que, explícita, como elemento del tipo, o implícita como manifestación de la culpabilidad, caracteriza a esta clase de delitos. Esta especial circunstancia es la que a nuestro juicio habrá de matricular la reprochabilidad penal de la conducta del eventual sujeto activo de la descripción típica, pues de ninguna manera puede aceptarse la comisión culposa de estos delitos.<sup>142</sup>

En cuanto a las causas de inculpabilidad se puede considerar la configuración del delito por un error esencial e invencible sobre la naturaleza del documento, la obediencia jerárquica como una causa de inculpabilidad e incluso la *vis compulsiva* en ese mismo contexto.

La punibilidad se encuentra precisada en el proemio del artículo 409 y va de tres meses a cinco años de prisión y una pena pecuniaria de veinte a cien días multa. No se ubica excusa absolutoria alguna para este caso.

### **3. Artículo 411 del Código Penal Federal**

Otra figura delictiva que no exige una calidad específica en el sujeto activo la encontramos ubicada en el numeral 411, el cual reza a la letra:

**ARTÍCULO 411. Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio Alterar o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.**

---

<sup>142</sup> SILVA MEZA, Juan, *Los delitos electorales, su naturaleza y su vinculación con las causas de nulidad y el recurso de inconformidad*, pp. 6, 7.

En el caso que nos ocupa, las diversas hipótesis contenidas en el numeral 411 suponen una conducta positiva del agente, expresada a través de los verbos incluidos en el texto legal; alterar, participar en la alteración o en la expedición ilícita de credenciales para votar. Es importante destacar la identidad del objeto material del delito que consiste en el Registro Federal de Electores, instrumento derivado del padrón electoral y que resulta fundamental para la integración de los listados nominales, cuyo destino final es la casilla electoral. El mismo caso en cuanto a las listas de electores que se manejan el día de la jornada electoral por los funcionarios de la casilla, o en su defecto, el documento que expide la autoridad electoral, indispensable para el ejercicio del derecho sufragáneo denominado “credencial para votar con fotografía”.

De las posibles causas de ausencia de conducta, encontramos que ninguna de ellas es viable, ya que no se puede atribuir a la presencia de una fuerza física superior proveniente de la naturaleza o a la originada en otro hombre como para desembocar en la alteración de los documentos citados, igual sucede en el caso de la expedición ilícita de credenciales para votar. En cuanto a los movimientos o actos reflejos, de igual manera los consideramos descartados como excluyentes del delito que ahora analizamos.

En torno al tema de la tipicidad en la figura a estudio, se pueden desglosar las siguientes hipótesis del artículo de mérito:

- Por cualquier medio altere el Registro Federal de Electores.
- Por cualquier medio altere los listados nominales.
- Por cualquier medio participe en la alteración del Registro Federal de Electores.
- Por cualquier medio participe en la alteración de los listados nominales.
- Por cualquier medio participe en la expedición ilícita de credenciales para votar.

Para que se dé el perfecto y cabal encuadramiento de la conducta al tipo contenido en el artículo 411 de nuestro máximo ordenamiento punitivo, es menester que se agoten los elementos expuestos en cada una de las hipótesis identificadas; a falta de cualquiera de los elementos consagrados en cada caso, estaremos en presencia de la atipicidad, como aspecto negativo del delito, traducida en que no se dé un alteración al Registro Federal de Electores, a las listas nominales o no se participe en dichas conductas; otra causa de atipicidad podría derivar de que no se trate del objeto material descrito anteriormente, es decir, que la alteración o la expedición ilícita no sea de los documentos electorales aludidos, sino que se trate de otra clase de documentos, con lo que no se agotaría el necesario objeto material en el ilícito que analizamos.

Al colegir la esencia antijurídica de las conductas descritas en abstracto, estamos en condiciones de precisar la presencia o no de alguna causa de justificación: por lo que hace a la defensa legítima, el ejercicio de un derecho, el cumplimiento de un deber, el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, es ineluctable su imposibilidad fáctica y doctrinal, en razón de la naturaleza de los actos que deben desplegarse para la comisión del delito en comento. En cuanto al estado de necesidad como causa de justificación, consideramos que puede manifestarse en forma remota, verbigracia, que exista la necesidad de hacer pasar a un menor de edad por adulto, para que ésta pueda decidir sobre si es intervenido quirúrgicamente al encontrarse en una situación de salud precaria.

Desde la perspectiva de la culpabilidad, tenemos que el delito que nos ocupa, es eminentemente doloso, ya que es insoslayable la presencia de un *animus* delictivo enfocado a la obtención del fin dañoso, configurado al alterar o participar en la alteración del Registro Federal de Electores, las listas nominales o la expedición ilícita de credencial para votar. Respecto de las posibles causas de inculpabilidad en el delito que analizamos, es fácil percibir que se pueden presentar el error esencial de hecho y la *vis compulsiva*, descartando cualquier otra causa.

Colocados en el campo de la amenaza de sanción prevista por el legislador, tenemos que el propio numeral prevé en el ámbito pecuniario la imposición de setenta a doscientos días multa y una pena privativa de libertad que puede ir de tres a siete años de prisión.

Con la intención de ilustrar más a fondo la hipótesis que nos ocupa, nos permitimos hacer la transcripción de la siguiente tesis jurisprudencial, misma que aborda una puntualización respecto de lo que debe entenderse por una alteración del padrón electoral.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Agosto de 1998

Tesis: IV.3o.25 P

Página: 848

**DELITOS ELECTORALES. CASO EN QUE NO SE CONFIGURA LA ALTERACIÓN AL PADRÓN ELECTORAL.** Si los quejosos acudieron ante el módulo de atención ciudadana del Instituto Federal Electoral, para realizar el trámite de cambio de domicilio a un diverso Municipio, de la misma entidad federativa, para la obtención de una credencial para votar, no puede considerarse que tal conducta implique una alteración en el padrón electoral, máxime que esta hipótesis es permitida por la ley de la materia, y no sería jurídicamente posible considerar que todos los ciudadanos que realicen cualquier trámite de inscripción inicial, actualización de datos o de domicilio, incurran en una conducta ilícita, y que estos trámites impliquen una modificación en el padrón electoral.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 160/98. Salvador Sada Badillo. 19 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretaria: Angélica María Torres García.



Amparo en revisión 389/97. Modesto González Garza y otra. 13 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Epigmenio García Muñoz.

### **C) Delitos susceptibles de ser cometidos por ministros de culto religioso**

La inclusión de delitos susceptibles de llevarse a cabo por algún ministro de culto, no obedece a algún capricho del legislador, sino que se origina en una congruencia obligatoria con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el inciso e) del segundo párrafo del artículo 130, que prescribe:

Artículo 130.- ...

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

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna....

De la disposición constitucional citada, se desprende una prohibición expresa para los ministros de culto, lo cual en una primera lectura parece representar una de tantas normas constitucionales que resultan imperfectas al no instrumentarse una consecuencia de derecho por la inobservancia; sin embargo, en el orden penal tenemos la figura delictiva que recoge el artículo 404 del Código Penal Federal, objeto de estudio del presente apartado.

Siguiendo el criterio legal de agrupar a los delitos electorales considerando una calidad específica del sujeto activo, analizaremos el numeral que recoge los delitos

susceptibles de ser cometidos por ministros de culto religioso. Al efecto, es necesario conocer el texto legal respectivo, que a la letra indica:

**Artículo 404. 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 en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.**

Es una figura delictiva basada en la acción como forma de la conducta y que no puede verse desvirtuada por causa alguna que lo justifique, ese hacer radica en la inducción hacia cualquiera de las hipótesis recogidas en el artículo ya citado del Código Penal Federal. No es factible considerar la presencia de alguna causa que impedir el ejercicio de un comportamiento como el descrito en este numeral, por tanto se excluyen la *vis maior*, la *vis absoluta* o los movimientos o actos reflejos, basándonos en la naturaleza de la conducta descrita en abstracto. El acto de inducir al electorado en forma expresa, supone una acción claramente definida para efectos penales.

En cuanto a la tipicidad, ésta se condiciona a la actualización de las hipótesis alternativas que recoge el artículo en comento, mismas que desglosamos a continuación, a partir de la exigencia de una calidad específica en el sujeto activo, quien deberá ser ministro de culto:

- En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a la abstención.
- En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en favor de un candidato.
- En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en contra de un candidato.

- En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en favor de un partido político.
- En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en contra de un partido político.

De no agotarse todos los elementos exigidos por alguna de las hipótesis descritas, estaremos en presencia de la atipicidad, como aspecto negativo de este elemento del delito, sin perder de vista también la exigencia de la calidad específica en el sujeto activo.

La conducta descrita en el numeral de mérito es antijurídica, toda vez que va en contra del orden social por el que pugna el Derecho en general, sin que ubiquemos la posibilidad de la manifestación de alguna causa de justificación o licitud. Es impensable que un ministro de culto pretenda hacer valer como causa excluyente de delito el haber actuado en defensa legítima y por ello actualizar con su conducta alguna de las hipótesis ya descritas, o que dicha conducta la ejecutó en ejercicio de un derecho o en cumplimiento de un deber; también se descartan por su naturaleza el consentimiento del titular del bien jurídico afectado y el estado de necesidad.

En cuanto al tema de la culpabilidad es posible aseverar que se trata de un delito doloso, el cual permite la posible presencia de una causa de inculpabilidad a través de la no exigibilidad de otra conducta, pensamos en el caso de que exista una *vis compulsiva* (violencia moral o coacción sobre la voluntad) operando en el ánimo del ministro de culto, mismo que por dicha circunstancia se ve compelido a inducir a votar en contra de un candidato determinado o a abstenerse de votar a sus feligreses.

La sanción prevista por el legislador es únicamente de carácter pecuniario y podrá ser hasta de quinientos días multa, sin que se prevea excusa absolutoria alguna.

En la terminología penal, "el día-multa" equivale a la percepción neta diaria del sentenciado, en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

En cuanto a la punibilidad del numeral 404, nos unimos a la siguiente consideración:

Propiamente este supuesto ilícito debería consignarse como falta administrativa, pues es raro caso en la legislación penal que una conducta supuestamente típica y antijurídica se sancione con simple multa.<sup>143</sup>

## **D) Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios electorales**

Como ya la habíamos hecho notar, en un ejercicio de interpretación auténtica, el artículo 401 precisa lo que debe entenderse por funcionario electoral para efectos penales:

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

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

En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece a lo largo de su Libro Tercero, quiénes tienen tal categoría, tomando en consideración a los órganos que llevan a cabo funciones electorales; debemos recordar la exposición que hacemos en el presente trabajo, respecto de los órganos electorales, ocasión en la que puntualizamos el alcance del concepto que nos ocupa.

---

<sup>143</sup> DOSAMANTES TERÁN, Alfredo. *Nulidades y Delitos Electorales*, p. 104.

El COFIPE señala que el Instituto Federal Electoral para ejercer sus funciones contará con una estructura territorial que irá de las Delegaciones a las subdelegaciones, así como los órganos centrales; en todo el esquema vamos a localizar al final de la pirámide organizacional, a los funcionarios de las casillas electorales, quienes tendrán la categoría de funcionarios electorales, mientras funjan como miembros de una mesa directiva de casilla.

Para efectos penales es preciso especificar que desde la Presidencia del Consejo General, hasta el escrutador más humilde de cualquier casilla electoral, tendrán la calidad específica que se exige para la configuración de los ilícitos consagrados en el numeral 405 del Código Penal Federal.

Un cambio significativo respecto de la consideración legal de quienes delincan en materia electoral sin requerir alguna calidad específica, está evidenciado en el hecho de que las posibles conductas delictivas de los funcionarios electorales se sancionan con mayor rigor, pudiéndoseles imponer a juicio del juez de cincuenta a doscientos días-multa y prisión de dos a seis años.

Con el fin de dar claridad a nuestra exposición, transcribiremos el numeral citado, para después abordar cada una de las fracciones que lo conforman:

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

- I. Alterar en cualquier forma, sustituya, Destruir o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;**
- II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;**
- III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;**
- IV. Alterar los resultados electorales, Sustraer o Destruir boletas, documentos o materiales electorales;**

- V. **No entregue o Impedir la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;**
- VI. **En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;**
- VII. **Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o Impedir 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. **Derogada.**
- 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.**

Procederemos a retomar cada una de las fracciones para hacer el análisis dogmático correspondiente, en el entendido de que algunas de estas conductas ya fueron estudiadas desde la perspectiva del sujeto ejecutor de las mismas, sin que la ley penal exija calidad específica alguna, por lo cual debemos advertir de la eventualidad de caer en repeticiones adaptadas al caso que ahora nos ocupa.

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

Esta fracción recoge diversas conductas que de llevarse a cabo constituirán una agresión social clara; desde la perspectiva del primer elemento del delito, podemos aseverar que se trata de un delito de acción, en cualquiera de las hipótesis contenidas en los diversos verbos nucleares de la hipótesis normativa.

Son descartables la totalidad de las hipótesis de ausencia de conducta que reconoce la doctrina, en razón de la naturaleza de las conductas descritas en abstracto que no permiten la presencia de una *vis maior*, *vis absoluta*, o de los movimientos o actos reflejos; alterar, sustituir o hacer uso indebido, exigen el pleno ejercicio volitivo del agente para su configuración, no así en el caso destruir documentos, que ello sí podría darse en el contexto de las formas de ausencia de conducta.

En cuanto al tema de la tipicidad, a partir de la consideración de que se dé la perfecta y cabal adecuación de la conducta al tipo, tenemos que para este efecto, deberán agotarse los elementos contenidos en cada hipótesis:

- Alterar en cualquier forma documentos relativos al Registro Federal de Electores.
- Sustituir documentos relativos al Registro Federal de Electores.
- Destruir documentos relativos al Registro Federal de Electores.
- Hacer un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.

El aspecto negativo de la tipicidad se presentará cuando la conducta en cuestión, no agote cabalmente los elementos antes descritos, dentro de cada una de las hipótesis desglosadas. Esencialmente podemos hablar de la falta de objeto material o de la calidad específica exigida por el numeral en comento.

La esencia antijurídica de las diversas hipótesis se hace evidente ante la naturaleza antisocial de las conductas descritas en abstracto por el legislador federal, pudiendo señalar que las diferentes causas de justificación que el derecho vigente reconoce son de difícil actualización. Es el caso de la defensa legítima, cuya presencia es inimaginable, al ser prácticamente imposible que se altere, sustituya, destruya o haga uso indebido de los documentos del Registro Federal de Electores

por la repulsa a una agresión grave, actual inminente y sin derecho; el mismo comentario aplica para el estado de necesidad, el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho, e incluso el caso del consentimiento del titular del bien jurídico.

En cuanto a la perspectiva del nexo intelectual y emocional del sujeto activo con su conducta, encontramos que las hipótesis previstas en la fracción I del numeral 405 suponen una intención clara del agente dirigida a ejecutar la conducta delictiva, por lo que los calificamos como delitos dolosos; en el campo de la inculpabilidad, debemos señalar como viables el caso del error esencia e invencible y dentro del esquema de la no exigibilidad de otra conducta tendríamos la viabilidad de la *vis compulsiva*.

La punibilidad la señala el numeral en cita dentro de su exordio y va en el aspecto pecuniario de cincuenta a doscientos días multa, mientras que el ámbito de las penas privativas de libertad, se habla de prisión entre dos y seis años. La ley penal electoral no reconoce excusa absolutoria alguna, por lo que se imposibilita la presencia de este aspecto negativo del delito.



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

Esta fracción fue reformada en 1996 y es importante señalarlo debido a la restricción del alcance de este tipo, ya que parecía ir más allá de la tutela pretendida en los términos que se encontraba redactada esta fracción, "... la reforma especificó que se trata de las obligaciones *propias de su cargo*, puesto que de otra forma la abstención del ejercicio de su derecho de voto, en el caso de los funcionarios electorales, en rigor era considerada como delito." <sup>144</sup>

Estamos en presencia de uno de los escasos ejemplos de delitos electorales cuya actualización se deriva de una omisión compleja, desde la perspectiva de las formas de la conducta, ya que abstenerse implica una inactividad, un dejar de hacer cuando el funcionario electoral se halla obligado a actuar, en el caso concreto, en el afán de cumplir con las obligaciones inherentes a su cargo, siempre que ello redunde en un perjuicio para el proceso electoral.

De las hipótesis de ausencia de conducta que ya hemos estudiado y aplicado a todos los casos, encontramos que no es posible pensar en el hecho de que exista una fuerza natural o humana que impida al agente cumplir con las funciones electorales que le han sido encomendadas; el mismo razonamiento aplica para el caso de los movimientos o actos reflejos, aunque estos últimos de imposible actualización en razón de tratarse de un delito de omisión compleja que se traduce en un perjuicio al proceso electoral.

La tipicidad se dará en función de que sean agotados los elementos del tipo penal que analizamos, el cual se puede desglosar de la siguiente manera: abstenerse como verbo núcleo que compendia la conducta a realizar; la inexistencia de una causa justificada que impida al sujeto activo abstenerse del cumplimiento de las obligaciones propias de su cargo; por último, el tipo exige que esa omisión se

---

<sup>144</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Las reformas de 1996*, p. 271.

traduzca en un perjuicio para el proceso electoral, cuyas fases ya han sido explicadas en la presente investigación.

La falta de adecuación de la conducta al tipo contenido en la fracción II del artículo 405 del Código Penal Federal se presentará cuando no se agoten todos los elementos incorporados al texto legal de mérito, ya sea que no se trate de un funcionario electoral, o que no se abstenga de cumplir sus obligaciones, o que de abstenerse, exista una causa que lo justifique, y por último, en caso de que se den todos los elementos anteriores, pero que la conducta no implique una perjuicio al proceso electoral, ya sea por su irrelevancia, o porque la omisión se presente fuera del multicitado proceso.

En cuanto al tercer elemento positivo del delito, tenemos que la conducta omisiva consistente en abstenerse de cumplir con las funciones electorales encomendadas al sujeto activo, sin que exista una justificación en su favor, entraña una afectación a bienes de interés colectivo que son tutelados por el derecho, lo que conlleva la existencia de una antijuridicidad clara y evidente en el caso que nos ocupa; colocados en el campo de las causas de justificación, tendremos que descartar a la defensa legítima, ya que no existe una agresión que implique el incumplimiento de la norma electoral preceptiva consagrada a determinar las obligaciones de un funcionario electoral; en cuanto a otras causas como el estado de necesidad, el cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho o el consentimiento del ofendido, resultan inimaginables en el caso que nos ocupa, en función de la naturaleza de la conducta exigida.

Respecto del nexo intelectual y emocional entre el sujeto activo y su conducta, tenemos que se trata de un delito doloso, en el que existe la plena intención del agente de abstenerse de cumplir con las funciones inherentes a su cargo electoral; lo anterior no descarta la existencia de una culpa y que por imprudencia el funcionario electoral deje de cumplir con sus obligaciones. En cuanto a la inculpabilidad, consideramos que no hay casos aplicables a la hipótesis que nos

ocupa, en razón de que el legislador elevó a nivel de elemento del tipo el hecho de que la omisión se dé sin una causa que la justifique, ya que de lo contrario, se daría una causa de atipicidad.

Por lo que hace al tema de la amenaza de sanción prevista en la ley, tenemos que en el ámbito de las penas privativas de libertad, se habla de prisión entre dos y seis años, pecuniariamente se prevén de cincuenta a doscientos días multa.

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

Se trata de un delito de acción que se manifiesta a través de la conducta activa del agente, dirigida a obstruir el desarrollo normal de la votación; de las hipótesis que se desprenden del tema de la ausencia de conducta, consideramos que ninguna de ellas aplica a la descripción que obra en la fracción III del artículo 405 del Código Penal Federal, ya que no es posible pensar que a través de un movimiento o acto reflejo, una *vis maior* o una fuerza física superior e irresistible proveniente de otro hombre, se lleva cabo la obstrucción del normal desarrollo de la votación, cuando en el tipo se exige que no medie causa justificada alguna, amén de la naturaleza de la conducta exigida.

La perfecta y cabal adecuación de la conducta al tipo, se cumplirá si se actualizan los elementos del tipo que no ocupa, consistente en una conducta obstructora del desarrollo normal de la votación, sin la presencia de justificación alguna; *contrario sensu*, la atipicidad se generará ante la falta de alguno de los elementos incorporados al tipo, ya sea porque no se agote la calidad específica del agente, porque no se trate de una conducta que obstruya el normal desarrollo de la votación, o en su caso, que exista una justificación de la conducta desplegada.

La esencia antijurídica de la hipótesis contenida en la fracción que nos ocupa es evidente, ante la consideración del legislador como delictiva y atentatoria del

orden jurídico; en cuanto a las causas de justificación, ninguna de ellas es dable en tal calidad, toda vez que el tipo eleva su eventual presencia a aspecto negativo del mismo, al considerarse que no debe existir causa justificada para la obstrucción del normal desarrollo de la votación. En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en el numeral 216, párrafos 2, 3 y 4, y en el artículo 220 cuáles pueden ser causas que justifiquen la conducta de interrumpir el normal desarrollo de la votación, al siguiente tenor:

#### ARTÍCULO 216

1. ...
2. Iniciada la votación no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. En este caso, corresponde al Presidente (de la mesa directiva de casilla) dar aviso de inmediato al Consejo Distrital a través de un escrito en que se dé cuenta de la causa de suspensión, la hora en que ocurrió y la indicación de los votantes que al momento habían ejercido su derecho de voto.
3. El escrito de referencia deberá ser firmado por dos testigos que lo serán preferentemente, los integrantes de la mesa directiva o los representantes de los partidos políticos.
4. Recibida la comunicación que antecede, el Consejo Distrital decidirá si se reanuda la votación, para lo cual tomará las medidas que estime necesarias.

#### ARTÍCULO 220

1. El Presidente de la mesa directiva podrá solicitar, en todo tiempo, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública a fin de preservar el orden en la casilla y la normalidad de la votación, ordenando el retiro de cualquier persona que indebidamente interfiera o altere el orden.
2. En estos casos, el Secretario de la casilla hará constar las causas del quebranto del orden y las medidas acordadas por el Presidente, en un acta especial que deberá firmarse por los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos acreditados ante la mesa. Si algún

funcionario representante se negase a firmar, el Secretario hará constar la negativa.

En cuanto a la capacidad de comprender la ilicitud de la conducta que se despliega, es evidente en el caso a estudio que es menester la existencia de dicha capacidad para poder reprochar penalmente al autor del delito, ya que de lo contrario, no podrá ser sujeto de imputación penal; en este sentido, debemos reconocer la probabilidad de que se presente una inimputabilidad por causa de un estado de inconciencia transitorio o permanente, no así las demás hipótesis doctrinales, por la necesaria calidad específica del agente.

La culpabilidad se traduce en un dolo, al ser un delito que exige la plena intención del sujeto activo de llevar a cabo la conducta delictiva; por lo que hace al aspecto negativo, tenemos que tampoco son dables las diversas causas de inculpabilidad, al estar incorporado al tipo el elemento normativo de la inexistencia de una causa justificada para la obstrucción del desarrollo normal de la votación.

En cuanto a la punibilidad, tenemos que en el ámbito de la pena privativa de libertad, se habla de prisión entre dos y seis años, mientras que en el pecuniario se prevén de cincuenta a doscientos días multa.

#### **IV. Alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales**

Varios de los delitos que desde el siglo XIX se sancionaban por las leyes electorales eran precisamente algunos de los que ahora se recogen en la fracción que nos ocupa.

El funcionario electoral que pretenda violar la ley penal electoral, lo hará a través de una conducta positiva, tal y como se desprende de la lectura del tipo penal

transcrito, en el que encontramos verbos activos, tales como alterar, sustraer y destruir, ya que todos ellos implican una acción por parte del agente. Las hipótesis de ausencia de conducta pueden ser descartadas, en función de la naturaleza del acto ejecutado por el sujeto activo; aunque debemos admitir la eventual presencia de una *vis maior* en la hipótesis de destruir, que se traduzca en el daño de la documentación o de materiales electorales a causa de una fuerza física superior e irresistible proveniente de la naturaleza, al igual que la posible configuración de una *vis absoluta* en este contexto, como sucede también con los movimientos o actos reflejos.

Colocados en el ámbito de la tipicidad, dicho elemento positivo del delito se supedita a la actualización de cualquiera de los siguientes supuestos, por parte de un funcionario electoral:

- Alterar los resultados electorales.
- Sustraer boletas electorales.
- Destruir boletas electorales.
- Sustraer documentos electorales.
- Destruir documentos electorales.
- Sustraer materiales electorales.
- Destruir materiales electorales.

Hablaremos de atipicidad cuando la conducta que tomemos en consideración no agote cabalmente los elementos incorporados en la hipótesis de referencia, así tenemos que no constituirá el delito en estudio el hecho de alterar cualquier otra cosa que no sean resultados electorales; o en el caso de que la conducta de destruir o sustraer no tenga por objeto material, boletas, documentos o materiales electorales, en términos de las fracciones V y VI del artículo 401 del Código Penal Federal, mismas que ya hemos aludido al inicio del presente capítulo.

De la antijuridicidad podemos aseverar que la misma se encuentra debidamente manifiesta en la consideración del legislador de esta conducta como antisocial y por tanto atentatoria del orden jurídico; ya en el contexto de las causas de licitud, no es dable pensar en la existencia de una defensa legítima que justifique alguna de las conductas recogidas en abstracto por este tipo; lo mismo podemos afirmar respecto del estado de necesidad, el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho, en razón de que no se puede hablar de alterar, sustraer o destruir documentación electoral con base en esas circunstancias. Al no ser un bien jurídico disponible, tampoco se considera la posibilidad del consentimiento del ofendido.

Estamos en presencia de un delito esencialmente doloso, lo que implica el necesario concurso de la plena intención del sujeto activo de llevar a cabo la conducta delictiva y producir el resultado material que exigen las diversas hipótesis albergadas en el tipo de mérito, sobre boletas, documentos o materiales electorales.

Por lo que hace a la amenaza de sanción prevista por el legislador, encontramos que la pena privativa de libertad va de dos a seis años, en tanto que pecuniariamente se prevén de cincuenta a doscientos días multa.

#### **V. No entregar o impedir la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada**

La conducta en este caso es de omisión en cuanto a las hipótesis basadas en el acto negativo consistente en no entregar, mientras que en el caso de impedir se basa en una acción, un hacer del sujeto activo del delito. Para la inobservancia de la entrega oportuna de los documentos o materiales electorales, podemos identificar diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que recogen la obligación de diversos funcionarios electorales de entregar en distintos momentos del proceso electoral documentación o materiales electorales, tales disposiciones se precisarán más adelante.

De las posibles causas de ausencia de conducta, consideramos que se puede dar la *vis maior*, aunque la misma operaría también a nivel de atipicidad, igualmente la *vis absoluta*, más no así los movimientos o actos reflejos.

Identificamos cuatro hipótesis derivadas del tipo penal contenido en la fracción que nos ocupa, a saber:

- No entregar documentos, sin mediar causa justificada.
- Impedir la entrega oportuna de documentos, sin mediar causa justificada.
- No entregar materiales electorales, sin mediar causa justificada.
- Impedir la entrega oportuna de materiales electorales, sin mediar causa justificada.

La ley electoral determina casos específicos en que se debe hacer entrega de documentos y materiales electorales, mismos que procederemos a puntualizar con los artículos que a continuación transcribimos:

#### ARTÍCULO 208

1. Los **Presidentes de los Consejos Distritales** entregarán a cada Presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente:
  - a) La **lista nominal de electores con fotografía** de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 155 y 161 de este Código;
  - b) La **relación de los representantes de los partidos registrados para la casilla** en el Consejo Distrital Electoral;
  - c) La **relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito** en que se ubique la casilla en cuestión;
  - d) Las **boletas para cada elección, en número igual al de los electores** que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección;



- e) Las **urnas** para recibir la votación, **una por cada elección** de que se trate;
  - f) El **líquido indeleble**;
  - g) La **documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio** y demás elementos necesarios;
  - h) Los **instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidad** de los funcionarios de la casilla; y
  - i) Los **canceles o elementos modulares** que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.
2. A los **Presidentes de mesas directivas de las casillas** especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán las formas especiales para anotar los datos de los electores, que estando transitoriamente fuera de su sección, voten en la casilla especial. El número de boletas que reciban no será superior a 1,500.
3. ...
4. ...
5. La entrega y recepción del material a que se refieren los párrafos 1 y 2 anteriores se hará con la participación de los integrantes de los Consejos Distritales que decidan asistir.

#### ARTÍCULO 238

1. Una vez clausuradas las casillas, los **Presidentes** de las mismas, bajo su responsabilidad, **harán llegar al Consejo Distrital** que corresponda los **paquetes y los expedientes de casilla** dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:
- a) Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito;
  - b) Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito; y
  - c) Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.

2. Los Consejos Distritales, previamente al día de la elección, podrán determinar la ampliación de los plazos anteriores para aquellas casillas que lo justifiquen.
3. Los Consejos Distritales adoptarán previamente al día de la elección, las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones sean entregados dentro de los plazos establecidos y para que puedan ser recibidos en forma simultánea.
4. Los Consejos Distritales podrán acordar que se establezca un mecanismo para la recolección de la documentación de las casillas cuando fuere necesario en los términos de este Código. Lo anterior se realizará bajo la vigilancia de los partidos políticos que así desearan hacerlo.
5. Se considerará que existe causa justificada para que los paquetes con los expedientes de casilla sean entregados al Consejo Distrital fuera de los plazos establecidos, cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

Si bien hemos ilustrado casos específicos en los que existe la obligación de entregar documentos y materiales electorales por parte de diversos funcionarios electorales, esto no debe entenderse sino como una muestra y por tanto no representa un *numerus clausus* de hipótesis legales.

Al ser estas conductas atentatorias del orden jurídico y alterar los procesos democráticos, se pone de manifiesto la esencia antijurídica de las mismas; ya en el campo de las causas de licitud, podemos afirmar que al elevarse la existencia de una causa justificada para incumplir con el deber legal a nivel de tipo, se descartan todas las hipótesis del aspecto negativo del delito que revisamos.

En cuanto al tema del nexo intelectual y emocional que liga al sujeto activo con la conducta desplegada y su resultado, consideramos que se trata de un delito esencialmente doloso, sin que se pueda excluir la culpa doctrinalmente hablando, en función de la clase de conducta exigida por el tipo en lo referente a no entregar, ya que en el caso de impedir es muy claro el *animus* delictivo. De las causas de

inculpabilidad se puede señalar que vale la misma explicación planteada para las causas de justificación.

Respecto de la punibilidad, tenemos que la pena privativa de libertad, podrá ir de dos a seis años de prisión, en tanto que en el ámbito pecuniario se prevén entre cincuenta y doscientos días multa.

**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**

Una de las grandes preocupaciones del derecho penal electoral se encuentra en las hipótesis que se derivan de la fracción que ahora analizamos, lo cual se ha reflejado desde las primeras normas punitivas en la materia.

En el campo de las formas de la conducta, se trata de un delito de acción, consistente en el acto de ejercer presión sobre los electores con el fin de determinar el sentido de su sufragio. No encontramos la interferencia de alguna causa de ausencia de conducta, ya que es inadmisibles que el sujeto activo actúe compelido por una fuerza física superior e irresistible que provenga de otro hombre o de la naturaleza, al igual que el caso de la existencia de un estímulo a nivel nervioso periférico central con motivo del cual actualice el supuesto ya citado.

La perfecta y cabal adecuación de la conducta al tipo penal se determinará en función de las diferentes hipótesis que se consagran en el texto legal de la fracción en comento; así, podemos ubicar cuatro posibilidades básicas:

- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato en el interior de la casilla.

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

En todas las hipótesis encontramos como constante el hecho de que el funcionario electoral ejecute la conducta delictiva en el ejercicio de sus funciones, ya que de lo contrario estaríamos ante una causa de atipicidad; otra afinidad consiste en la inclusión de una referencia de ocasión que es el día de la jornada electoral y de referencias espaciales, para algunos el hecho de que la conducta antisocial se ejecute en el interior del local donde se instale la mesa receptora de la votación, y en otros casos la referencia consiste en el lugar donde se encuentren formados aguardando su turno para votar los electores. La falta de cualquiera de los elementos puntualizados, traerá como consecuencia una atipicidad.

A partir de la consideración antijurídica de la conducta descrita en el tipo, debemos señalar que en nuestra concepción no es posible pensar en la actualización de alguna de las causas de justificación reconocidas en nuestro esquema dogmático; no puede operar una defensa legítima al no ser la conducta un medio idóneo para repeler una agresión, tampoco se puede hablar del ejercicio de un derecho o del cumplimiento de un deber, ya que por el contrario, el funcionario electoral que desempeñe alguna de estas actividades estaría incumpliendo con las obligaciones inherentes a su cargo; el consentimiento del ofendido tampoco es admisible al no tratarse de un bien jurídico disponible, y en cuanto al estado de necesidad, el mismo de igual forma no es dable, al no estar en la posición de salvaguardar un bien jurídico de mayor jerarquía frente al sacrificio de otro en peligro.

Estamos en presencia de un delito eminentemente doloso, ya que exige la plena intención del sujeto activo de llevar a cabo la conducta delictiva, sin que admitamos más causas de inculpabilidad que la *vis compulsiva*, en el contexto de la no exigibilidad de otra conducta.

Por lo que hace al tema de la amenaza de sanción prevista en la ley, tenemos que en el ámbito de las penas privativas de libertad, se habla de prisión entre dos y seis años, mientras que pecuniariamente se prevén de cincuenta a doscientos días multa.

**VII. Instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, instalarla en lugar distinto al legalmente señalado, o impedir su instalación**

En esta fracción ubicamos un mayor número de hipótesis, lo que lleva a la presencia de diversas conductas que admiten un desglose en el afán de explicarlas con mayor claridad. La conducta puede ser de acción y de omisión, ya que los verbos instalar, abrir o cerrar admiten ambas formas al estar vinculadas al hecho de que dichas conductas se ejecuten fuera de los tiempos y formas previstas por la ley electoral. Al revisar las diferentes formas de ausencia de conducta nos percatamos de que la intención exigida en el tipo descarta toda posibilidad de que se configure este aspecto negativo del delito.

En cuanto al segundo elemento del delito, podemos afirmar que se configurará este evento antisocial al agotarse cualquiera de las hipótesis que listamos a continuación:

- Al que instale dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia.

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

Conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las casillas deben instalarse a partir de las ocho de la mañana del día de la elección, es decir, el primer domingo de julio del año que corresponda; asimismo, el cierre de las mesas receptoras debe hacerse a la seis de la tarde del mismo día, con las excepciones legales, como el hecho de que haya electores formados aguardando turno para votar a esa hora, en cuyo caso la casilla se cerrará hasta que hayan votado todos los que se encontraban formados a las dieciocho horas, conforme a lo establecido por el artículo 224 del COFIPE; otra posibilidad legal para el cierre anticipado de la casilla está en el caso de que se agote la lista nominal y sufraguen todos los electores de la sección.

En cuanto a la hipótesis de que se instale una casilla en lugar diverso al señalado, el artículo 215 del Código electoral puntualiza:

#### ARTÍCULO 215

1. Se considera que existe causa justificada para la instalación de una casilla en lugar distinto al señalado, cuando:
  - a) No exista el local indicado en las publicaciones respectivas;
  - b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación,
  - c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley;
  - d) Las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma

normal. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo; y

- e) El Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al Presidente de la casilla.
2. Para los casos señalados en el párrafo anterior la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos.

El acto de instalar, abrir o cerrar una casilla, fuera de los tiempos y formas previstos por el COFIPE, debe darse en forma dolosa para que se configure el delito electoral. El aspecto negativo de la tipicidad se presentará cuando no se agoten todos los elementos del tipo, dependiendo de la hipótesis considerada; así, se dará la atipicidad cuando no instale, abra o cierre una casilla electoral conforme a los tiempos y formas legales, también habrá atipicidad cuando se actualice alguna de las hipótesis que recoge el artículo 215 ya transcrito.

Estas conductas son antijurídicas al atentar contra principios fundamentales para los procesos electorales; en cuanto a las causas de licitud es posible afirmar que el dolo necesario para la ejecución de la conducta nos lleva a considerar la improcedencia de dichas causas de justificación.

Respecto de la culpabilidad podemos afirmar que es un delito eminentemente doloso y que no admite como forma la culpa; desde la perspectiva de la inculpabilidad tampoco son admisibles sus formas, salvo el caso de la instalación de la casilla electoral en lugar distinto al señalado, en la que sí se podría presentar el error esencial de hecho por parte del funcionario electoral, que crea estar instalando en el lugar fijado por el Consejo Distrital respectivo la mesa receptora de votación.

En cuanto a la amenaza de sanción prevista por el legislador, tenemos que la pena privativa de libertad va de dos a seis años, mientras que la pena pecuniaria será de cincuenta a doscientos días multa.

**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**

La conducta descrita por la fracción que analizamos supone un actividad por parte del funcionario electoral que funja como sujeto activo del delito, ya que expulsar, ordenar el retiro o coartar derechos de representantes de partidos políticos implica un acción, un hacer, con lo cual se descarta la posibilidad de la omisión como forma de la conducta en este caso. Consideramos que de las hipótesis de ausencia de conducta reconocidas doctrinalmente, ninguna de ellas es susceptible de actualizarse como excluyente de delito.

La tipicidad queda condicionada al agotamiento cabal de los elementos del tipo, en concordancia con la hipótesis que tomemos en consideración; al efecto, identificamos en el texto legal las siguientes:

- Sin causa prevista por la ley expulse representantes de un partido político.
- Sin causa prevista por la ley ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político.
- Sin causa prevista por la ley coarte los derechos que la ley les concede a los representantes de un partido político en la casilla electoral.

En este sentido, se distingue el punto de afinidad consistente en el hecho de que sin que exista una circunstancia legalmente prevista se lleve a cabo alguna de las conductas delictivas ya apuntadas.



El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en diversos numerales los derechos que los representantes de los partidos políticos acreditados ante las mesas directivas de casilla:

#### ARTÍCULO 218...

5. Los **representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas**, podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados, para lo cual se seguirá el procedimiento señalado en éste y el anterior artículo, anotando el nombre completo y la clave de la Credencial para Votar de los representantes al final de la lista nominal de electores.

#### ARTÍCULO 219...

3. Tendrán derecho de acceso a las casillas:...
  - b) Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados en los términos que fijan los artículos 203 y 204 de este Código;
4. Los representantes generales permanecerán en las casillas el tiempo necesario para cumplir con las funciones que les fija el artículo 199 de este Código; no podrán interferir el libre desarrollo de la votación ni pretender asumir las funciones propias de los integrantes de la mesa directiva. El Presidente de la mesa directiva podrá conminarlos a cumplir con sus funciones y, en su caso, **podrá ordenar su retiro cuando el representante deje de cumplir su función, coaccione a los electores, o en cualquier forma afecte el desarrollo norma de la votación.**

#### ARTÍCULO 221

1. Los representantes de los partidos políticos podrán presentar al Secretario de la mesa directiva escritos sobre cualquier incidente que en su concepto constituya una infracción a lo dispuesto por este Código.

2. El Secretario recibirá tales escritos y los incorporará al expediente electoral de la casilla sin que pueda mediar discusión sobre su admisión.

#### ARTÍCULO 222

1. Ninguna autoridad podrá detener a los integrantes de las mesas directivas de casilla o a los representantes de los partidos durante la jornada electoral, salvo en el caso de flagrante delito.

#### ARTÍCULO 233

1. Concluido el escrutinio y el cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla...
3. Los representantes de los partidos políticos ante las casillas, tendrán derecho a firmar el acta bajo protesta, señalando los motivos de la misma.

#### ARTÍCULO 235

1. De las actas de las casillas asentadas en la forma o formas que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, se entregará una copia legible a los representantes de los partidos políticos, recabándose el acuse de recibo correspondiente.

Conforme a lo señalado en el párrafo 1 del artículo 198 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho de los partidos políticos contar con dos representantes propietarios ante cada mesa directiva de casilla, por lo que ningún funcionario electoral puede expulsar arbitrariamente a dichos representantes.

La antijuridicidad es evidente en el caso del delito que nos ocupa, al atentar estas conductas contra principios electorales tales como la legalidad y la imparcialidad; de las causas de justificación podemos aseverar que no se puede

esgrimir la existencia de una defensa legítima para expulsar u ordenar el retiro de algún representante partidista, ya que si bien se pudiera dar una agresión por parte del sujeto expulsado, también es cierto que ello estaría en el marco de las posibilidades legalmente reconocidas para la expulsión de un representante de partido, lo cual originaría una atipicidad. De igual forma se pueden descartar el estado de necesidad, el cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho y el consentimiento del titular del bien jurídico afectado.

En cuanto al tema de la culpabilidad es pertinente señalar que se trata de un delito esencialmente doloso y que no admite la culpa; ya en el campo de las causas de inculpabilidad, debemos evidenciar la posibilidad de que ante un error esencial e invencible un funcionario electoral expulse de la casilla respectiva a alguien que sea representante partidista, otra hipótesis susceptible de darse es el hecho de que a través de una violencia moral se obligue a un funcionario electoral a expulsar, ordenar el retiro o incluso coartar los derechos de algún representante de partido.

Por lo que hace a la amenaza de sanción prevista en nuestro código punitivo, tenemos que en el ámbito de las penas privativas de libertad, se habla de prisión entre dos y seis años, mientras que pecuniariamente se prevén de cincuenta a doscientos días multa.

## **IX. Derogada**

Ante la pérdida de vigencia de la fracción que nos ocupa, sólo señalaremos que anteriormente esta disposición legal recogía una de las hipótesis delictivas en materia electoral más genéricas y absurdas que se pudieran registrar, al referirse al hecho de que sería delito que un funcionario electoral no tomara las medidas conducentes para que cesaran condiciones o actividades que atentaran contra la libertad y el secreto del voto.

**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**

Dentro de las obligaciones que estudiamos al abordar el tema de los funcionarios electorales adscritos a las mesas receptoras de votación, puntualizamos la exigencia legal de acatar el procedimiento establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con la emisión del sufragio; es por ello que, considerando la gravedad de esta conducta negativa, por atentar en contra del voto, la ley penal sanciona el hecho de permitir o tolerar que alguien vote sin que se cumplan los requisitos de ley, aunado a la posibilidad en su caso de que se permita o tolere la introducción de una o más boletas electorales en forma ilícita.

En el ámbito del primer elemento del delito, es viable afirmar que todas estas hipótesis implican una omisión por parte del sujeto activo, quien tiene el deber de evitar que se lleven a cabo este tipo de conductas; en cuanto a la ausencia de este elemento, podemos advertir que no son dables, en función de la naturaleza de la conducta inactiva que se despliega.

La tipicidad se dará en orden a la hipótesis de la fracción en estudio que tomemos como referencia; a continuación enumeraremos las que se derivan del desglose respectivo:

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

En las relativas a las conductas de permitir o tolerar la emisión del sufragio a sabiendas de que no se cumple con los requisitos legales, identificamos un elemento subjetivo importante, ya que al desconocer el funcionario electoral que el sufragante no cumple con lo estipulado por el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se genera una atipicidad, amén de que dicha excluyente de delito se manifestará en caso de que no tolere o permita el voto a quien sabe que no cumple con las exigencias de la ley sufragánea. Otra causa más de atipicidad, motivo de ulterior análisis en el último capítulo de la presente investigación, es el hecho de que a quien se le permita votar sin cumplir los requisitos de ley no sea ciudadano.

Por lo que hace a las hipótesis de permitir o tolerar la introducción ilícita de una o más boletas electorales en las urnas, la atipicidad se daría en función de que no se ejecutaran las conductas omisivas alternativas, o en su defecto que la introducción de una boleta sea lícita, como lo establece el artículo 218, parágrafo 3 del COFIPE, sin que podamos identificar un caso lícito en el que se puedan introducir varias boletas en una urna.

Colocados en el campo de la antijuridicidad, la misma resulta evidente al verse agredido el orden colectivo a través de las conductas omisivas de los funcionarios electorales, cuya configuración representa un soslayo al bien jurídico tutelado que en la especie lo identificamos con la transparencia de los procesos electorales; en cuanto a las causas de justificación, apreciamos como inviable la presencia de alguna de ellas, ya que permitir o tolerar que un "ciudadano" sufrague sin cumplir los requisitos legales no puede ampararse en una defensa legítima, un estado de necesidad, cumplimiento de un deber, ejercicio de un derecho o en un consentimiento del titular del bien jurídico afectado. Igual sucede con el hecho de permitir o tolerar la introducción de una o más boletas a una urna en forma ilícita.

Se trata de un delito eminentemente doloso, en el que la culpa se excluye por el hecho de que las conductas posibles deben desarrollarse con la plena intención

del agente; por lo que hace a la inculpabilidad, debemos afirmar que en nuestra apreciación sólo se puede esgrimir válidamente la violencia moral como una forma de la no exigibilidad de otra conducta, incluso en el caso del secretario de la mesa o de los escrutadores, una obediencia jerárquica respecto del presidente de la mesa directiva de casilla.

En cuanto a la amenaza de sanción prevista por el legislador, tenemos que la pena privativa de libertad, será de dos a seis años, en tanto que la pena pecuniaria será de cincuenta a doscientos días multa.

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

La última fracción del artículo 405 se refiere al hecho de que un funcionario público difunda noticias falsas en relación con el desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, ello será delictivo siempre que lo haga en forma pública y de manera dolosa. La conducta supone una actividad, un hacer por parte del agente, cuya calidad dolosa lleva a considerar la inexistencia de alguna causa de ausencia de conducta que excluya al delito.

La tipicidad queda condicionada a la actualización de alguna de las dos hipótesis localizadas en el texto de la fracción que nos atañe, de la cual se derivan las posibilidades que describimos a continuación:

- Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral.
- Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno a los resultados de la jornada electoral.

Se trata de un delito de acción que recoge un elemento subjetivo importante relacionado con la plena intención por parte del sujeto activo cualificado, consistente en difundir noticias que no coincidan con la realidad de los hechos, ya sea en relación a la manera en que se está dando el día de los comicios (verbigracia, generar incertidumbre al declarar que se han dado diversos enfrentamientos violentos entre grupos partidistas, sin que esto sea real), o en su defecto mal informe en cuanto a los resultados electorales, manifestando que el triunfo es de quien no va ganando, por ejemplo.

En cuanto al tema de la antijuridicidad, podemos afirmar que la misma se encuentra ínsita en la consideración legal del tipo, al considerarse que dicha conducta representa un atentado contra el orden jurídico a través de la agresión a un bien jurídico de primera importancia para la vida democrática de un país, como lo es la certeza en las funciones electorales. En el contexto de las causas de licitud, debemos mencionar la imposibilidad de la actualización de alguna de ellas en el caso que nos ocupa, en razón de las características peculiares que incorpora el tipo, particularmente la exigencia de un dolo concreto y específico.

Es un delito de carácter eminentemente doloso, por lo que se descarta la posibilidad de su comisión a través de la imprudencia, negligencia o descuido; el texto legal considera la esencia intencional del evento delictivo, con lo que se puede asegurar que el nexo intelectual y emocional del sujeto activo con la conducta desarrollada y su resultado se identifica plenamente con el *animus* delictivo del agente. Respecto de las causas de inculpabilidad, podemos afirmar que no son dables en razón del elemento subjetivo ya señalado.

Por lo que hace al tema de la amenaza de sanción prevista en la ley, es decir, la punibilidad, tenemos que en el ámbito de las penas privativas de libertad se habla de prisión entre dos y seis años; pecuniariamente se prevén de cincuenta a doscientos días multa.

## **E) Delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios partidistas o candidatos**

Al igual que en los estudios dogmáticos anteriores, procederemos en primera instancia a precisar qué debe entenderse para efectos penales por funcionario partidista y por candidato, a partir de la interpretación auténtica que obra en el numeral 401 del Código Penal Federal:

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

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

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

En un sentido estricto, los dirigentes de las agrupaciones políticas nacionales no son funcionarios partidistas, ya que dichas asociaciones no cuentan con ese reconocimiento por parte de la legislación electoral; no obstante, para efectos penales sí se les considera con tal calidad, basándose en el hecho de que su influencia sobre las agrupaciones de ciudadanos que dirigen es de la misma importancia que la de los funcionarios de los partidos políticos nacionales. Cuando la fracción III del artículo 401 alude a representantes ante los órganos electorales, sólo se refiere a los partidos políticos, que son los únicos con derecho a estar representados ante diversos órganos electorales, lo cual ya ha sido resaltado anteriormente; nos referimos a órganos como el Consejo General, los Consejos Locales o Distritales, la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores o la mesa de casilla.

En cuanto a la calidad específica de candidato, la misma se condiciona a que exista por parte de la autoridad electoral el reconocimiento expreso de tal categoría, al otorgarse el registro del sujeto en cuestión, con el fin de que pueda contender en



la elección de que se trate, previa verificación de que reúne los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del voto pasivo.

### **1. Artículo 406 del Código Penal Federal**

**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. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;**
- II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;**
- III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;**
- IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;**
- V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;**
- VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o**
- VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.**

Conforme al método empleado en las demás clases de sujetos activos, trataremos de aplicar la dogmática penal a las diversas hipótesis que se derivan de las siete fracciones que componen al numeral 406 de nuestro máximo ordenamiento punitivo federal.

**I. Ejerza 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**

Se trata de un delito de acción en el que para su actualización se requiere que el sujeto activo desarrolle una actividad consistente en ejercer presión sobre los electores, con el fin de inducir el sentido de su voto. Descartamos la posibilidad de que opere alguna ausencia de conducta, en razón de que no es admisible pensar que el acto de ejercer presión se pueda llevar a cabo como consecuencia de una *vis maior*, *vis absoluta* o a causa de movimientos o actos reflejos del autor del delito.

Para determinar si hay un perfecto y cabal encuadramiento de la conducta al tipo que nos ocupa, es menester el agotamiento de los elementos considerados dentro de alguna de las siguientes hipótesis:

- Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el interior de la casilla.
- Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el interior de la casilla.
- Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el interior de la casilla.
- Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

- Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el interior de la casilla.
- Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el interior de la casilla.
- Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el interior de la casilla.
- Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

Encontramos como denominador común para las dos clases de agente (funcionario partidista o candidato) que la conducta activa consiste en ejercer presión sobre los electores, induciendo el sentido de su voto, y en algunos casos a la abstención; se distinguen también dos referencias espaciales, ya sea en el interior de la casilla, o en el lugar donde se encuentren formados aguardando su turno para sufragar. La atipicidad se presentará cuando falte alguno de los elementos incorporados a cualquiera de las doce hipótesis de referencia, verbigracia el hecho de que no se reúna la calidad específica del sujeto activo, o que no se lleve a cabo la presión sobre los electores, o habiéndola no se induzca el voto, o de ejecutarse la conducta que ésta no se dé en los lugares ya señalados como referencias espaciales.

La antijuridicidad está manifiesta en la consideración legal de que el acto de ejercer presión sobre los electores, con el fin de inducir el sentido de su voto,

constituye un delito, por tanto, atenta dicha conducta contra el orden colectivo y menosprecia bienes de relevancia social, como es el caso del necesario respeto a los procesos electorales por parte de los funcionarios partidistas o de los candidatos. En cuanto a las causas de justificación, podemos afirmar que ninguna de ellas es dable, en razón de la naturaleza de la conducta delictiva, ya que no se puede considerar la presencia de una defensa legítima, ante la inexistencia de un ataque en contra del agente; tampoco se presenta el cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho o el estado de necesidad, al igual que el caso del consentimiento del ofendido, al no cumplirse el requisito del inciso a) de la fracción III del artículo 15 del Código Penal Federal.

Respecto de la culpabilidad, es menester señalar que se trata de un delito eminentemente doloso, al exigir la ejecución de la conducta descrita en el tipo plena intencionalidad del agente dirigida a alcanzar el resultado antisocial. En la revisión de las causas de inculpabilidad, debemos concluir que sólo operaría la *vis compulsiva*, en el supuesto de que alguien ejerciera violencia moral sobre el funcionario partidista o candidato y por ello se viera compelido a actuar de esa manera.

Ya en el campo de la punibilidad, los funcionarios partidistas o los candidatos de los partidos políticos pueden ser sancionados con cien a doscientos días-multa y prisión de uno a seis años.

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

En orden a la conducta, nos encontramos en presencia de un delito de acción, cuyo verbo núcleo es "realizar" propaganda electoral, lo cual será delictivo, de hacerlo al tiempo de llevar a cabo sus funciones el día de la elección. Este hacer no puede ser desvirtuado por alguna ausencia de conducta, toda vez que el agente no puede

ejecutar la actividad prevista en la fracción a estudio, sin que se presente el nexo causal respectivo; resulta insostenible pensar que por una fuerza física superior e irresistible proveniente de la naturaleza o de otro hombre pudiera realizarse propaganda electoral, al igual que a través de movimientos o actos reflejos.

La tipicidad será consecuencia del perfecto y cabal encuadramiento de la conducta al tipo, el cual incorpora tres aspectos esenciales: una conducta consistente en llevar a cabo propaganda electoral, y dos referencias de ocasión consistentes en que la acción se ejecute con motivo de sus funciones y el día de la jornada electoral. Habrá atipicidad cuando falte cualquiera de los elementos apuntados, ya sea que no se agote el verbo núcleo y por ende no se realice propaganda electoral, o bien que tal conducta no se dé cuando esté cumpliendo el agente con sus funciones o el día de la recepción de la votación.

El carácter antijurídico de la conducta que nos ocupa, queda de manifiesto a través de su consideración como una actividad delictiva, sin que encontremos alguna causa de justificación aplicable al caso en comento.

Se trata de un delito eminentemente doloso, lo cual se evidencia en la naturaleza de la conducta exigida en el tipo, es decir, el acto de realizar propaganda electoral supone la plena intención del agente en la ejecución de la acción ya citada; desde la perspectiva de las causas de inculpabilidad, es pertinente considerar la configuración de una *vis compulsiva*, al cernirse sobre el agente la amenaza de un grave daño si no lleva a cabo la conducta, en términos del tipo contenido en la fracción II del artículo 406.

Los funcionarios partidistas o los candidatos de los partidos políticos que incurran en el delito de realizar propaganda electoral al cumplir sus funciones el día de la elección, pueden ser sancionados con cien a doscientos días-multa y pena privativa de libertad de uno a seis años.

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

Encontramos en este caso una descripción de varias conductas, todas ellas en un sentido positivo, consistentes en sustraer, destruir, alterar o hacer uso indebido de documentos o materiales electorales; estas acciones no pueden considerarse descartadas a través de las formas de ausencia de conducta reconocidas doctrinalmente, en función de la naturaleza de las conductas, salvo el caso de destruir documentos o materiales electorales, ya que dicha actividad puede darse con base en una *vis maior*, un movimiento o acto reflejo, e incluso por una *vis absoluta*.

Para efectos de la tipicidad, nos encontramos con varias conductas que de ser ejecutadas por un funcionario partidista o candidato, configurarían delito:

- Sustraer documentos electorales.
- Destruir documentos electorales.
- Alterar documentos electorales.
- Hacer uso indebido de documentos electorales.
- Sustraer materiales electorales.
- Destruir materiales electorales.
- Alterar materiales electorales.
- Hacer uso indebido de materiales electorales.

La atipicidad se dará cuando no se agoten la totalidad de los elementos que conforman cada una de las hipótesis desglosadas, ya sea que no se lleve a cabo la conducta delictiva (alterar, destruir, hacer uso indebido) o que no recaiga dicha conducta sobre los objetos materiales reconocidos por los tipos (documentos o materiales electorales).

Estas conductas son antijurídicas en virtud de que atentan contra el orden jurídico y resultan contrarias a derecho, al agredir con ellas la necesaria rectitud en el ejercicio de los derechos políticos; en cuanto a las causas de justificación, todas ellas son inaplicables para los casos descritos en la fracción que nos ocupa, aunque es admisible someter a una consideración especial el caso de la destrucción de documentos o materiales electorales, lo cual podría llegar a darse bajo el amparo de alguna de las causas de licitud reconocidas por la doctrina.

Respecto de la culpabilidad podemos afirmar que todas las hipótesis suponen la plena intención del sujeto activo dirigida a la ejecución de alguna de las conductas descritas, con lo que es descartable la culpa; en cuanto a las causas de inculpabilidad, consideramos que no son admisibles, salvo el caso de la *vis compulsiva*, cuando a través de la amenaza de un grave daño se coaccione a un funcionario partidista o candidato para que lleve a cabo la sustracción, alteración, destrucción o el uso indebido de documentos o materiales electorales.

Los funcionarios partidistas o los candidatos de los partidos políticos pueden ser castigados con cien a doscientos días-multa y prisión de uno a seis años, si llevan a cabo alguna de las conductas ya analizadas.

#### **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**

En el caso que nos ocupa, podemos señalar respecto de la conducta que se trata de un delito que admite tanto la acción como la omisión, en razón de los verbos incorporados al texto legal; el hecho de obstaculizar puede darse en forma positiva o negativa, en tanto que amenazar o ejercer violencia física exigen un hacer por parte del agente. De las formas de ausencia de conducta, podemos afirmar que la

naturaleza injustificada de las probables acciones u omisiones llevan a descartarlas en su totalidad.

Respecto del tema de la tipicidad, hemos identificado seis hipótesis en la fracción IV del numeral en estudio, cuya actualización dependerá del pleno agotamiento de los elementos incorporados a cada una de ellas, conforme al siguiente desglose:

- Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.
- Obstaculice los actos posteriores a la votación sin mediar causa justificada.
- Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de la votación amenace a los funcionarios electorales.
- Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de la votación ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.
- Con el fin de obstaculizar los actos posteriores a la votación amenace a los funcionarios electorales.
- Con el fin de obstaculizar los actos posteriores a la votación ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.

En cuanto a la atipicidad, estaremos en presencia de este aspecto negativo del delito cuando deje de cumplirse alguno de los elementos consignados en las hipótesis descritas *supra*; verbigracia, que con su conducta el funcionario partidista o el candidato no obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma, o que de hacerlo, lo haga mediando una causa justificada; otro ejemplo lo encontramos en el hecho de que amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales, pero con un fin diverso al de obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma.

Por lo que hace a la antijuridicidad, los actos y omisiones que se consagran en la fracción sometida a análisis constituyen un atentado al orden jurídico y son contrarias a la preservación de bienes jurídicos de primera importancia para la



colectividad, como lo es el caso del normal desarrollo de la jornada electoral; ya en el campo de las causas de justificación, consideramos que ninguna de ellas se actualiza, como consecuencia de la incorporación de la inexistencia de una causa justificada en el tipo respectivo.

En congruencia con lo ya aseverado, este delito admite como forma de la culpabilidad el dolo, al requerirse la plena intención del sujeto activo de obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores, incluso a través de violencia física o moral sobre los funcionarios electorales; al igual que en el caso de las causas de justificación, consideramos inviable la presencia de alguna causa de inculpabilidad, tomando en cuenta la incorporación en el tipo de que la conducta se manifieste sin mediar causa justificada.

Los funcionarios partidistas o los candidatos de los partidos políticos que lleven a cabo alguna de las conductas descritas en la fracción IV del artículo 406 del Código Penal Federal serán acreedores a una pena pecuniaria que irá de cien a doscientos días-multa y a una pena privativa de libertad de uno a seis años.

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

Nos encontramos en presencia de un delito que en ordena la conducta es de acción, ya que "propalar" noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, supone una actividad por parte del funcionario partidista o candidato; de las formas de ausencia de conducta reconocidas doctrinalmente, ninguna de ellas admite este delito.

La perfecta y cabal adecuación de la conducta al tipo que nos ocupa, se condiciona a la actualización de alguna de las dos hipótesis consagradas en esta fracción, por lo que habrá tipicidad si un funcionario partidista o candidato:

- Propala, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral.
- Propala, de manera pública y dolosa, noticias falsas respecto de los resultados de la jornada electoral.

La atipicidad se manifestará ante la ausencia de algún elemento del tipo, como puede ser el hecho de que no se lleve a cabo la conducta del verbo núcleo, o que las noticias falsas no sean propaladas en forma pública o de manera dolosa, incluso si son noticias que no se refieran al desarrollo de la jornada electoral o a los resultados de los comicios.

La antijuridicidad de las conductas descritas por el tipo de referencia se evidencia en la consideración de la afectación a bienes jurídicos de primera importancia, como lo es el hecho de la seguridad en el desarrollo de la jornada electoral y en el manejo de resultados electorales; por otra parte, la presencia del elemento subjetivo referido a la dolosidad de la conducta, nos conduce a descartar la aplicabilidad de las causas de justificación.

Desde la perspectiva de la culpabilidad, se trata de un delito eminentemente doloso, elemento claramente incorporado en el texto legal, lo cual nos lleva a desestimar la existencia de alguna causa de inculpabilidad.

De cien a doscientos días-multa y prisión de uno a seis años, prevé el artículo 406 de nuestro máximo ordenamiento punitivo, para el caso de que lleven a cabo alguna de las conductas descritas los funcionarios partidistas o los candidatos de los partidos políticos.

## **VI. Impedir con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla**

Constituye un delito electoral susceptible de ser cometido por funcionario partidista o candidato, el hecho de que lleven a cabo la conducta de impedir la instalación, apertura o cierre de una casilla a través de violencia, lo cual nos lleva a descartar la presencia de alguna hipótesis de ausencia de conducta.

La tipicidad queda condicionada a la actualización de alguna de las hipótesis integradas al tipo que nos ocupa, a saber:

- Impedir con violencia la instalación de una casilla.
- Impedir con violencia la apertura de una casilla.
- Impedir con violencia el cierre de una casilla.

En función de lo anterior, habrá atipicidad cuando el agente no reúna alguna de las calidades específicas previstas en este numeral, o en su defecto no emplee violencia para impedir la instalación, apertura o cierre de una casilla electoral; de igual forma se puede dar la atipicidad si se impide con violencia alguna otra circunstancia que no se relacione con instalar, abrir o cerrar una mesa receptora de votación.

Se entiende la presencia de la antijuridicidad, con base en la pretendida tutela que de ser menospreciada por algún funcionario partidista o candidato constituirá una conducta contraria a derecho; por lo que hace las causas de justificación o de licitud, la misma naturaleza de la conducta descrita en el tipo nos lleva a descartar la posible presencia de un consentimiento del titular del bien afectado, una defensa legítima, estado de necesidad, cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho.

En cuanto al nexo intelectual y emocional que une al sujeto con su acto y el correspondiente resultado, es decir, la culpabilidad, estamos ante un delito de carácter doloso que admite la culpa; de las causas de inculpabilidad reconocidas

doctrinalmente tenemos que solamente es admisible la configuración de la *vis compulsiva*.

Los funcionarios partidistas o los candidatos de los partidos políticos pueden enfrentar penas de cien a doscientos días-multa y prisión de uno a seis años, si llevan a cabo alguna de las conductas contenidas en la fracción VI del artículo 406 del Código Penal Federal.

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

En orden a la conducta, es un delito de acción y plurisubsistente, en virtud de exigir dos acciones que son obtener y utilizar para su campaña electoral, fondos provenientes de actividades ilícitas; de las formas de ausencia de conducta podemos advertir que ninguna de ellas puede operar, ya que los verbos núcleo de la fracción que nos ocupa son impensables a través de una *vis maior*, *vis absoluta* o movimientos o actos reflejos.

De especial interés resulta en este caso el tema de la tipicidad, ya que si bien el numeral 406 en su exordio hace alusión a los funcionarios partidistas o candidatos como posibles sujetos activos de las figuras delictivas descritas en las siete fracciones que integran el citado artículo, en la última de ellas nos encontramos con la especificación de que el agente del delito sólo podrá serlo quien reúna la calidad específica de candidato; en función de lo anterior, debemos precisar que para la adecuación perfecta y cabal de la conducta al tipo, será menester que el autor sea candidato, con lo que se excluye a cualquier otro actor electoral, aunado al agotamiento de los demás elementos: obtener y utilizar a sabiendas, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral. De igual manera amerita comentario aparte la presencia de un elemento subjetivo referido al conocimiento del candidato de que los fondos tienen un origen ilícito.

La atipicidad se dará ante la ausencia de alguno de los elementos ya descritos: falta de calidad del sujeto activo (candidato), falta del elemento subjetivo (a sabiendas), falta de objeto material (fondos provenientes de actividades ilícitas), o el hecho de que no se agoten en forma conjunta las conductas de obtener y utilizar; incluso se podrá dar la atipicidad si los fondos no son destinados a la campaña electoral del candidato de referencia.

La conducta descrita es antijurídica en razón de que atenta contra el orden social a través de una afectación al bien jurídico tutelado que en este caso se puede identificar con la transparencia de los recursos utilizados en las campañas electorales, así como la equidad en las reglas del juego electoral. En cuanto al tema de las causas de justificación, consideramos que no se actualizan, por la naturaleza de las acciones ya apuntadas.

De la culpabilidad es procedente manifestar que se trata de un delito doloso, el cual supone la intención del agente dirigida a la ejecución de las conductas contenidas en la fracción VII del artículo 406 del Código Penal Federal; por lo que hace al tema de la inculpabilidad, consideramos que no existe en el espectro de sus causas, alguna aplicable al caso en estudio, salvo la *vis compulsiva*.

Los candidatos de los partidos políticos pueden ser sancionados con cien a doscientos días-multa y prisión de uno a seis años, si se actualiza la hipótesis en comento.

## **2. Artículo 412 del Código Penal Federal.**

En este caso podemos identificar la presencia de una nueva categoría de sujeto activo adicional a la figura del funcionario partidista, nos referimos a los

organizadores de actos de campaña, sin que en este numeral se haga mención de los candidatos. El texto legal es el siguiente:

**ARTÍCULO 412. Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista 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. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.**

La conducta prevista en el caso que nos ocupa es de acción, consistente en aprovechar fondos, bienes o servicios que un servidor público haya destinado de manera ilícita al apoyo de algún candidato o partido político. De las hipótesis de ausencia de conducta reconocidas doctrinalmente, podemos aseverar que ninguna de ellas es susceptible de actualización.

La tipicidad en este numeral se deriva en primer término de las calidades específicas de los posibles sujetos activos, ya sea un funcionario partidista o un organizador de actos de campaña, al tenor de las hipótesis que desglosamos a continuación:

- El funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.
- El funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente bienes en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.
- El funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.

- Los organizadores de actos de campañas que, a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.
- Los organizadores de actos de campañas que, a sabiendas aprovechen ilícitamente bienes en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.
- Los organizadores de actos de campañas que, a sabiendas aprovechen ilícitamente servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.

A efecto de entender el alcance de este artículo, nos permitimos transcribir el contenido de la fracción III del artículo citado en el texto legal que estamos revisando:

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

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

De la fracción en estudio se deriva la presencia de un elemento subjetivo imprescindible consistente en que sea del conocimiento del funcionario partidista u organizador de actos de campaña que está aprovechando ilícitamente fondos, bienes o servicios.

La atipicidad se dará cuando deje de agotarse alguno de los elementos descritos *supra*, pudiendo señalar que no se dará la adecuación al tipo cuando no se agote, la conducta de aprovechar ilícitamente fondos, bienes o servicios, por parte de un funcionario partidista o de un organizador de actos de campaña; otra posibilidad es que el agente desconozca el origen ilícito del objeto material, o que no

se ajuste a lo establecido en el artículo 407 fracción III del Código Penal Federal, es decir, que no sean bienes provenientes de un servidor público o que no sean empleados para el apoyo de un partido político o de un candidato.

Del análisis del bien jurídico protegido en el caso que nos ocupa, consistente en la aplicación de los fondos y bienes públicos al servicio que están originalmente destinados, se identifica la antijuridicidad en estas hipótesis; por otra parte, en cuanto a las causas de justificación, la conducta delictiva contenida en el numeral 412 de nuestra ley penal federal no admite la presencia de alguna de ellas, postura que se sustenta en la incorporación de la ilicitud en el texto legal.

La culpabilidad en este caso se manifiesta a través de una intención clara dirigida a la obtención del resultado perjudicial, por tanto se trata de un delito doloso, que compromete la actualización de las causas de inculpabilidad, en razón del sentido ilícito de la conducta que obra en la descripción legal.

Para el funcionario partidista o el organizador de campañas electorales que incurra en el delito que estudiamos, se prevé una pena de prisión de dos a nueve años; el mismo numeral especifica que no se puede acoger al beneficio de la libertad provisional bajo caución.

## **F) Delitos susceptibles de ser cometidos por servidores públicos**

Otro rubro que el legislador consideró para el agrupamiento de los delitos en materia electoral, es el caso de los servidores públicos, con lo que cerraremos la revisión de estos textos legales a partir de la aplicación de la teoría del delito.

Dentro del Título Vigésimo cuarto se define el alcance de la expresión "servidor público":



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

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

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

El numeral citado en el texto transcrito hace una mención pormenorizada de la consideración legal de servidor público, para efectos de nuestro máximo ordenamiento punitivo.

*ARTICULO 212.-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 la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. 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.*

Los casos en que se considera la existencia de delitos electorales susceptibles de ser cometidos por servidores públicos se encuentran descritos en el artículo 407 del Código Penal Federal, mismo que nos permitimos reproducir a continuación:

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

- I. **Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato.**
- II. **Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato;**
- III. **Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o**
- IV. **Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.**

Procederemos a la revisión de cada fracción del numeral en comento, en consonancia con el método utilizado en los rubros ya explicados.

**I. 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 ser delictiva la conducta desempeñada por un servidor público en el ámbito de los delitos electorales, deberá estar dirigida a obligar expresamente a quienes sean sus subordinados y aprovechando su autoridad o jerarquía, a que dichas personas sufraguen a favor de un partido o candidato, lo cual constituiría una acción por parte del agente. De la ausencia de conducta en el caso que nos ocupa, podemos precisar que no son aplicables, en razón de que el acto de obligar en forma expresa

no se puede manifestar sustentado en una fuerza física superior e irresistible proveniente de la naturaleza o de otro hombre, ni como consecuencia de movimientos o actos reflejos.

Respecto de la tipicidad, la misma se condiciona a la actualización de los elementos incorporados al texto legal en cualquiera de las cuatro hipótesis identificadas en la fracción I del artículo 407 del Código Penal Federal, a saber:

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

La atipicidad se dará en función de la falta de alguno de los elementos que conforman las diversas posibilidades ofrecidas por la fracción en estudio, ya sea que no lleve a cabo la conducta descrita, que no se trate de subordinados, que el acto de obligar no se manifieste en forma expresa o en su defecto no se ejecute haciendo uso de su autoridad o jerarquía; por último, la falta de que el obligar se dirija a la emisión del voto a favor de algún partido o candidato, también derivaría en una atipicidad.

En cuanto a la antijuridicidad, este elemento positivo del delito se manifiesta claramente en la concepción legal de que la conducta descrita atenta contra bienes jurídicos de relevancia colectiva, como es el caso de la libre determinación de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho al voto; del aspecto negativo, es decir, las causas de justificación, podemos afirmar que la naturaleza de la conducta analizada descarta cualquiera de las formas reconocidas doctrinalmente.

Nos encontramos en presencia de un delito doloso, en orden al elemento interno o culpabilidad, descartando la posibilidad de su comisión mediante culpa; respecto del tema de las causas de inculpabilidad, podemos apuntar la exclusión de todas ellas, salvo el caso de la obediencia jerárquica y el de la *vis compulsiva*.

La punibilidad prevista para este delito va de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años.

**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**

En orden a la conducta, en el caso del delito en estudio, encontramos que se trata de una acción consistente en el acto de condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de un programa o la ejecución de alguna obra, al sentido del voto. La naturaleza de la conducta señalada nos lleva a considerar la imposibilidad de que se actualice alguna de las formas de ausencia de conducta previstas por la doctrina.

La perfecta y cabal adecuación de la conducta al tipo, es decir, la tipicidad, se dará en función de que se agote alguna de las hipótesis que a continuación se desglosan, cuando un servidor público:

- Condicione la prestación de un servicio público, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político.
- Condicione el cumplimiento de programas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político.

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

Encontramos como denominador común en las seis hipótesis, no sólo la calidad específica del sujeto activo que debe ser servidor público, sino que también el acto de condicionar en el ámbito de su competencia, la emisión del sufragio, con la modalidad de que sea a favor de un candidato o a favor de algún partido político; el condicionamiento puede ser respecto de tres circunstancias: la prestación de un servicio público, el cumplimiento de un programa o la ejecución de alguna obra.

En cuanto a la atipicidad, este aspecto negativo puede manifestarse cuando se deje de agotar todos los elementos que conforman cada hipótesis, verbigracia, si el sujeto activo no es un servidor público, o si no se condiciona la prestación de un servicio público, el cumplimiento de un programa o la ejecución de alguna obra, sino alguna situación diversa; tampoco se dará la tipicidad si el condicionamiento se da fuera del ámbito de competencia del servidor público, o en su caso no esté dirigido a orientar el sentido del voto del sujeto pasivo.

La conducta descrita será antijurídica, en tanto que no le ampara causa de justificación alguna y es atentatoria de la libertad y el secreto del voto, por ello no se puede hablar de que una persona condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de un programa o la ejecución de alguna obra, en forma lícita, al aplicar en el caso una defensa legítima, estado de necesidad, cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho o el caso del consentimiento del ofendido.

Colocados en el tema de la culpabilidad, debemos puntualizar que se trata de un delito doloso, en el que la plena intención del agente debe dirigirse al condicionamiento de la prestación de un servicio público, el cumplimiento de un programa o la ejecución de alguna obra, al sentido del voto de algún ciudadano. De las causas de inculpabilidad podemos afirmar que no son dables en virtud de la naturaleza de la conducta que evidencia tal imposibilidad.

Respecto de la amenaza de sanción prevista en el artículo 407 del Código Penal Federal, las penas irán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años.

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

Estamos en presencia de lo que podemos llamar "peculado electoral", por las características del delito, cuyas semejanzas con el diverso localizado en el artículo 223 del Código Penal Federal nos llevan a aseverar lo anterior. Resalta el hecho de que se sigue la regla de acumulación en este caso, lo cual se justifica en función de la tutela penal de los recursos públicos que son desviados con el fin descrito en la fracción que estudiamos.

En el caso que nos ocupa, desde la perspectiva del primer elemento del delito, tenemos que se trata de una acción, como forma de la conducta, ya que el verbo destinar supone una actividad por parte del servidor público, dirigida a disponer de fondos, bienes o servicios a los que tiene acceso en su calidad de trabajador de algún órgano de gobierno. En nuestra apreciación, en el caso que nos ocupa no es posible la presencia alguna ausencia de conducta, en virtud de que el acto el acto de destinar debe ser ilícito.

La tipicidad queda condicionada al agotamiento cabal de los elementos integrados a cada una de las seis hipótesis básicas identificadas en la fracción III del artículo en comento, mismas que se describen a continuación:

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

Respecto de la atipicidad, este aspecto negativo del delito se actualizará ante la falta de alguno de los elementos integrados a las hipótesis delictivas señaladas líneas arriba, ya sea la falta de calidad en el sujeto activo por no ser servidor público, la falta de objeto material al no recaer la conducta de “destinar” sobre fondos, bienes o servicios, o al no ser ilegal el destinar dichos recursos para los efectos señalados en la fracción multicitada, o que no se canalicen a los fines previstos, bien para el apoyo de algún candidato o para algún partido político.

La esencia antijurídica se evidencia en el daño que se produce al erario a través de la conducta descrita en el tipo penal que nos ocupa, cuya prescripción busca proteger un bien jurídico de trascendencia como lo es el destino legal de los

recursos públicos; en cuanto a las causas de justificación, todas ellas se descartan por la necesaria ilicitud contenida puntualmente en el tipo penal.

El tema de la culpabilidad nos lleva a considerar que se trata de un delito doloso, en el que el acto de destinar fondos, bienes o servicios ilegalmente al apoyo de algún candidato o partido supone la plena intencionalidad del agente, excluyendo el caso de la culpa como forma del nexo intelectual y emocional necesario; por lo que hace al aspecto negativo, la inculpabilidad, aplican los comentarios hechos ya para las causas de justificación.

La pena pecuniaria prevista para el servidor público que ejecute la conducta del numeral 407, fracción III será de doscientos a cuatrocientos días multa y la pena privativa de libertad podrá ser de uno a nueve años.

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

Este delito encuentra su paralelo en el artículo 215 fracción IX del Código Penal Federal, sólo que en el caso concreto la conducta se encuentra referida a que el agente proporcione apoyo o servicios mediante sus subordinados, específicamente dentro del tiempo laboral, ello con el fin de beneficiar a algún partido político o candidato; se trata de un delito de acción en el que el sujeto activo lleva a cabo la conducta de "proporcionar", lo cual implica un hacer, una actividad voluntaria del servidor público. En cuanto a las hipótesis de ausencia de conducta, es pertinente señalar que ninguna de ellas es aplicable al delito en estudio, toda vez que resulta inadmisibles que se actualice la hipótesis derivado de la existencia de una fuerza física superior e irresistible proveniente a la naturaleza o de otro hombre; de igual manera es totalmente descartable la configuración de los movimientos o actos reflejos como excluyente de este delito.



La tipicidad se manifestara ante el agotamiento de todos los elementos incorporados al tipo penal, mismo que puede desglosarse en las hipótesis listadas:

- Proporcione apoyo a los partidos políticos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.
- Preste algún servicio a los partidos políticos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.
- Proporcione apoyo a candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.
- Preste algún servicio a candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

El tema de la atipicidad queda reservado al hecho de que no se dé la perfecta y cabal adecuación de la conducta al tipo que analizamos, lo cual puede darse en razón de la ausencia alternativa de alguno de estos elementos: falta de calidad en el sujeto activo, es decir, que no sea servidor público; que no se ejecute la conducta neurálgica, consistente en el acto de proporcionar apoyo o prestar servicios a algún partido político o candidato; otra causa de atipicidad sería que el agente proporcione el apoyo citado, pero que lo haga fuera de los tiempos laborales de sus subordinados, o que ello sea de manera legal, como puede ser el caso del personal que labora para las oficinas de los partidos políticos en los órganos electorales o en las Cámaras del Congreso de la Unión.

La esencia antijurídica de la conducta en comento es evidente por el daño que causa al bien jurídico tutelado que en el caso de la fracción IV del artículo 407 es el recto ejercicio de las funciones públicas y la equidad electoral; por lo que hace a las causas de justificación, derivado de la descripción legal estudiada, es permisible afirmar que no son dables, al señalarse en forma puntual la necesaria ilegalidad de la conducta, lo cual, de no darse, constituiría una causa de atipicidad.

En orden a la culpabilidad, podemos señalar que el delito contenido en la fracción IV del artículo 407 es de carácter doloso, al requerirse la plena intención del sujeto activo de proporcionar apoyo o prestar algún servicio a través de sus subordinados a partidos políticos o candidatos, en tiempos laborales; descartamos la posibilidad de la culpa en este ilícito. De las hipótesis consideradas por la doctrina como causas de inculpabilidad, a nuestro juicio son viables la obediencia jerárquica y la *vis compulsiva*; en la primera, el servidor público puede estar amparado por la no exigibilidad de otra conducta, en virtud de que medie orden expresa de un superior jerárquico en el sentido de proporcionar el apoyo o servicios previstos en esta fracción; en cuanto a la *vis compulsiva*, ésta se dará cuando el servidor público agote la conducta delictiva en razón de la existencia de una amenaza de un daño grave cernida sobre su persona, familia o terceros.

Respecto de la amenaza de sanción prevista en el artículo 407 del Código Penal Federal, las penas irán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años.

### **G) Suspensión de derechos políticos**

Conforme a lo establecido en el numeral 408 del Código Penal Federal, se impondrá la 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 por la Constitución General de la República (artículo 63). Conforme a la tónica del presente capítulo, procedemos a transcribir el artículo de la ley penal mencionado:

**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.**

El precepto anterior viene a regular el párrafo cuarto del numeral 63 de nuestra Carta Magna, en el que prácticamente se prescribe lo que ya se ha transcrito, e incluso remite también al plazo señalado en su primer párrafo.

Al respecto, el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es obligación de los ciudadanos que han resultado electos senadores o diputados presentarse el día señalado por la ley, o en su defecto dentro de los **treinta días** posteriores a la instalación de la Cámara respectiva, a fin de rendir la rigurosa protesta.

Se trata de un delito de omisión simple, de resultado formal, en el que se adecuará perfecta y cabalmente al tipo descrito una conducta, cuando ésta consista en la omisión de observar el plazo de treinta días para comparecer ante la Cámara respectiva a rendir la protesta constitucional, por parte de quien ha sido electo diputado o senador.

#### **H) Cuadro sinóptico de hipótesis delictivas en materia electoral y del Registro Nacional de Ciudadanos**

Con el fin de hacer más claras las hipótesis contenidas en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, procederemos a exponer en forma esquemática un catálogo de supuestos que se derivan de la revisión de los diversos artículos integrados al citado Título, siguiendo el criterio de la progresión numérica y resaltando la clase de sujeto activo que se considera en cada numeral.

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p data-bbox="137 716 216 753"><b>403</b></p> <p data-bbox="137 786 326 855">Sin calidad específica</p> <div data-bbox="180 1058 297 1334" style="border: 1px solid black; padding: 5px; transform: rotate(-90deg); transform-origin: left top;"> <p data-bbox="198 1129 283 1318">TESIS CON DATA DE ORIGEN</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="354 277 1137 303">• Votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos de la ley.</li> <li data-bbox="354 320 895 346">• Votar más de una vez en una misma elección.</li> <li data-bbox="354 363 1177 426">• Hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de una casilla con el fin de orientar el sentido de su voto.</li> <li data-bbox="354 442 1177 545">• Hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el lugar en que se encuentren formados los votantes con el fin de orientar el sentido de su voto.</li> <li data-bbox="354 561 1177 624">• Presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de una casilla con el fin de orientar el sentido de su voto.</li> <li data-bbox="354 640 1177 743">• Presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el lugar en que se encuentren formados los votantes con el fin de orientar el sentido de su voto.</li> <li data-bbox="354 759 1104 786">• Obstaculizar dolosamente el desarrollo normal de las votaciones.</li> <li data-bbox="354 802 1177 865">• Obstaculizar dolosamente el desarrollo normal del escrutinio y cómputo.</li> <li data-bbox="354 882 1177 944">• Obstaculizar dolosamente el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral.</li> <li data-bbox="354 961 1177 1024">• Obstaculizar dolosamente el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.</li> <li data-bbox="354 1040 1059 1067">• Interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones.</li> <li data-bbox="354 1083 1137 1110">• Interferir dolosamente el desarrollo normal del escrutinio y cómputo.</li> <li data-bbox="354 1126 1177 1189">• Interferir dolosamente el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral.</li> <li data-bbox="354 1205 1177 1268">• Interferir dolosamente el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.</li> <li data-bbox="354 1285 1177 1348">• Recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos.</li> <li data-bbox="354 1364 1029 1390">• Solicitar votos por paga durante las campañas electorales.</li> <li data-bbox="354 1407 1051 1433">• Solicitar votos por dádiva durante las campañas electorales.</li> <li data-bbox="354 1450 1177 1476">• Solicitar votos por promesa de dinero durante las campañas</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p>403</p> <p>Sin calidad específica</p>	<p>electorales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar votos por otra recompensa durante las campañas electorales.</li> <li>• Solicitar votos por paga durante la jornada electoral.</li> <li>• Solicitar votos por dádiva durante la jornada electoral.</li> <li>• Solicitar votos por promesa de dinero durante la jornada electoral.</li> <li>• Solicitar votos por otra recompensa durante la jornada electoral.</li> <li>• El día de la jornada electoral, violar, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.</li> <li>• Votar con una credencial para votar de la que no sea titular.</li> <li>• Pretender votar con una credencial para votar de la que no sea titular.</li> <li>• Organizar el traslado de los votantes, con el objeto de coartar su libertad para emitir el sufragio.</li> <li>• Organizar el traslado de los votantes, con el objeto de pretender coartar su libertad para emitir el sufragio.</li> <li>• Introducir ilícitamente a la urna boletas electorales.</li> <li>• Sustraer ilícitamente de la urna boletas electorales.</li> <li>• Apoderarse de boletas electorales.</li> <li>• Destruir boletas electorales.</li> <li>• Alterar boletas electorales.</li> <li>• Apoderarse de documentos electorales.</li> <li>• Destruir documentos electorales.</li> <li>• Alterar documentos electorales.</li> <li>• Apoderarse de materiales electorales.</li> <li>• Destruir materiales electorales.</li> <li>• Alterar materiales electorales.</li> <li>• Impedir el traslado de boletas electorales.</li> <li>• Impedir la entrega de boletas electorales al órgano competente.</li> <li>• Impedir el traslado de los materiales electorales.</li> <li>• Impedir la entrega de los materiales electorales al órgano competente.</li> <li>• Impedir el traslado de los documentos electorales.</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>403</b></p> <p>Sin calidad específica</p> <div data-bbox="172 1065 279 1338" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 20px;">           TESIS CON FALLA DE ORIGEN         </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impedir la entrega de los documentos electorales al órgano competente.</li> <li>• Obtener declaración firmada del elector acerca de la intención de su voto.</li> <li>• Obtener declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto.</li> <li>• Solicitar declaración firmada del elector acerca de la intención de su voto.</li> <li>• Solicitar declaración firmada del elector acerca del sentido de su voto.</li> <li>• Comprometer el voto de un elector mediante amenaza a favor de un determinado partido político.</li> <li>• Comprometer el voto de un elector mediante promesa de paga a favor de un determinado partido político.</li> <li>• Comprometer el voto de un elector mediante dádiva a favor de un determinado partido político.</li> <li>• Comprometer el voto de un elector mediante amenaza a favor de un determinado candidato.</li> <li>• Comprometer el voto de un elector mediante promesa de paga a favor de un determinado candidato.</li> <li>• Comprometer el voto de un elector mediante dádiva a favor de un determinado candidato.</li> <li>• Impedir en forma violenta la instalación de una casilla.</li> <li>• Asumir dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla.</li> <li>• 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, publicar los resultados de encuestas que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.</li> <li>• 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 los</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>403</b></p> <p>Sin calidad específica</p>	<p>resultados de sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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, difundir por cualquier medio los resultados de encuestas que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.</li> <li>• 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, difunda por cualquier medio los resultados de sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 403: 61)</p>
<p><b>404</b></p> <p>Ministros de culto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a la abstención.</li> <li>• En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en favor de un candidato.</li> <li>• En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en contra de un candidato.</li> <li>• En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en favor de un partido político.</li> <li>• En actos propios de su ministerio, por cualquier medio, induzca expresamente al electorado a votar en contra de un partido político.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 404: 5)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar en cualquier forma documentos relativos al Registro Federal de Electores.</li> <li>• Sustituir documentos relativos al Registro Federal de Electores.</li> <li>• Destruir documentos relativos al Registro Federal de Electores.</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p data-bbox="137 602 212 640"><b>405</b></p> <p data-bbox="137 674 297 740">Funcionarios electorales</p> <div data-bbox="162 1009 279 1278" style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin-top: 20px;"> <p style="text-align: center; margin: 0;">TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.</li> <li>• Abstenerse de cumplir sin causa justificada con sus obligaciones propias de su cargo en perjuicio del proceso electoral.</li> <li>• Obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.</li> <li>• Alterar los resultados electorales.</li> <li>• Sustraer boletas electorales.</li> <li>• Destruir boletas electorales.</li> <li>• Sustraer documentos electorales.</li> <li>• Destruir documentos electorales.</li> <li>• Sustraer materiales electorales.</li> <li>• Destruir materiales electorales.</li> <li>• No entregar documentos electorales, sin mediar causa justificada.</li> <li>• Impedir la entrega oportuna de documentos electorales, sin mediar causa justificada.</li> <li>• No entregar materiales electorales, sin mediar causa justificada.</li> <li>• Impedir la entrega oportuna de materiales electorales, sin mediar causa justificada.</li> <li>• En ejercicio de sus funciones, ejercer presión sobre los electores e inducirlos objetivamente a votar por un candidato en el interior de la casilla.</li> <li>• En ejercicio de sus funciones, ejercer presión sobre los electores e inducirlos objetivamente a votar por un candidato en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un partido determinado, en el interior de la casilla.</li> <li>• En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un partido determinado, en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Sin causa prevista por la ley, expulsar representantes de un partido</li> </ul>



Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>405</b></p> <p>Funcionarios electorales</p>	<p>político.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin causa prevista por la ley, ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político.</li> <li>• Sin causa prevista por la ley, coartar los derechos que la ley les concede a los representantes de un partido político en la casilla electoral.</li> <li>• Instalar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia.</li> <li>• Abrir dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia.</li> <li>• Cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia.</li> <li>• Instalar una casilla en lugar distinto al legalmente señalado.</li> <li>• Impedir la instalación de una casilla.</li> <li>• Permitir que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley.</li> <li>• Tolerar que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley.</li> <li>• Permitir que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.</li> <li>• Tolerar que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.</li> <li>• Propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral.</li> <li>• Propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno a los resultados de la jornada electoral.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 405: 35)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el interior de la casilla.</li> <li>• Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p>406</p> <p>Funcionarios partidistas o candidatos</p> <div data-bbox="145 1053 266 1328" style="border: 1px solid black; padding: 5px; transform: rotate(-90deg); transform-origin: left top;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>	<p>induzca a votar por un candidato en el interior de la casilla.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el interior de la casilla.</li> <li>• Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Funcionario partidista que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el interior de la casilla.</li> <li>• Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el interior de la casilla.</li> <li>• Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el interior de la casilla.</li> <li>• Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Candidato que ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por partido determinado en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.</li> <li>• Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral.</li> <li>• Sustraer documentos electorales.</li> <li>• Destruir documentos electorales.</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>406</b></p> <p>Funcionarios partidistas o candidatos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar documentos electorales.</li> <li>• Haga uso indebido de documentos electorales.</li> <li>• Sustraer materiales electorales.</li> <li>• Destruir materiales electorales.</li> <li>• Alterar materiales electorales.</li> <li>• Haga uso indebido de materiales electorales.</li> <li>• Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada.</li> <li>• Obstaculice los actos posteriores a la votación sin mediar causa justificada.</li> <li>• Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de la votación amenace a los funcionarios electorales.</li> <li>• Con el fin de obstaculizar el desarrollo normal de la votación ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.</li> <li>• Con el fin de obstaculizar los actos posteriores a la votación amenace a los funcionarios electorales.</li> <li>• Con el fin de obstaculizar los actos posteriores a la votación ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.</li> <li>• Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral.</li> <li>• Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas respecto de los resultados de la jornada electoral.</li> <li>• Impedir con violencia la instalación de una casilla.</li> <li>• Impedir con violencia la apertura de una casilla.</li> <li>• Impedir con violencia el cierre de una casilla.</li> <li>• Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 406: 33)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad a emitir sus votos a favor de un partido político.</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>407</b></p> <p>Servidores públicos</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin-top: 20px;"> <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad a emitir sus votos a favor de un candidato.</li> <li>• Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político.</li> <li>• Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su jerarquía, a emitir sus votos a favor de un candidato.</li> <li>• Condicione la prestación de un servicio público, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político.</li> <li>• Condicione el cumplimiento de programas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político.</li> <li>• Condicione la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político.</li> <li>• Condicione la prestación de un servicio público, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un candidato.</li> <li>• Condicione el cumplimiento de programas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un candidato.</li> <li>• Condicione la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un candidato.</li> <li>• Destine, de manera ilegal, fondos que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un partido político.</li> <li>• Destine, de manera ilegal, bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político.</li> <li>• Destine, de manera ilegal, servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un partido político.</li> <li>• Destine, de manera ilegal, fondos que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un candidato.</li> <li>• Destine, de manera ilegal, bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un candidato.</li> <li>• Destine, de manera ilegal, servicios que tenga a su disposición en</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>407</b> Servidores públicos</p>	<p>virtud de su cargo, al apoyo de un candidato.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcione apoyo a los partidos políticos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</li> <li>• Preste algún servicio a los partidos políticos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</li> <li>• Proporcione apoyo a candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</li> <li>• Preste algún servicio a candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 407: 20)</p>
<p><b>408</b> Diputados o senadores electos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados 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.</li> <li>• Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos 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.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 408: 2)</p>
<p><b>409</b> Sin calidad específica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar documentos falsos al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía.</li> <li>• Proporcionar información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía.</li> <li>• Alterar en cualquier forma el documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro</li> </ul>

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>409</b></p> <p>Sin calidad específica</p>	<p>Nacional de Ciudadanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustituya el documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.</li> <li>• Destruir el documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.</li> <li>• Haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 409: 6)</p>
<p><b>411</b></p> <p>Sin calidad específica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por cualquier medio altere el Registro Federal de Electores.</li> <li>• Por cualquier medio altere los listados nominales.</li> <li>• Por cualquier medio participe en la alteración del Registro Federal de Electores.</li> <li>• Por cualquier medio participe en la alteración de los listados nominales.</li> <li>• Por cualquier medio participe en la expedición ilícita de credenciales para votar.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 411: 5)</p>
<p><b>412</b></p> <p>Funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.</li> <li>• El funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente bienes en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.</li> <li>• El funcionario partidista que, a sabiendas aproveche ilícitamente servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.</li> <li>• Los organizadores de actos de campañas que, a sabiendas</li> </ul>

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Artículo y clase de sujeto activo	Hipótesis
<p><b>412</b></p> <p>Funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña</p>	<p>aprovechen ilícitamente fondos en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los organizadores de actos de campañas que, a sabiendas aprovechen ilícitamente bienes en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.</li> <li>• Los organizadores de actos de campañas que, a sabiendas aprovechen ilícitamente servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal.</li> </ul> <p>(TOTAL DE HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 412: 6)</p>
<p><b>TOTAL DE HIPÓTESIS DESCRITAS EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL:</b></p>	<p><b>173</b></p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

412



## **CAPÍTULO VII. CRÍTICAS Y PROPUESTAS**

SUMARIO: A) Críticas. 1. Desvinculación de la normatividad electoral. 2. Generalización y vaguedad en las hipótesis. 3. Punibilidades desproporcionadas. 4. Exclusión de hipótesis. B) Propuestas. 1. Reformas y adiciones al Código Penal Federal. 2. Proyecto de iniciativa de ley.

### **A) Críticas**

Una vez que hemos analizado las hipótesis previstas por la legislación penal electoral vigente, nos permitiremos llevar a cabo una evaluación crítica de su contenido, para después proceder a la exposición de las propuestas pertinentes.

A través de los temas recurrentes que puntualizaremos en cada subinciso, hemos buscado agrupar las principales críticas que se pueden enderezar en contra de los tópicos ya estudiados en el capítulo anterior.

#### **1. Desvinculación de la normatividad electoral**

Un problema evidente en la legislación penal electoral es el hecho de que existe una abierta dependencia hacia el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que provoca en quien deba aplicar la norma penal electoral el necesario conocimiento de la legislación base de las normas punitivas.

Sabemos que no es el único caso en nuestro Derecho Positivo, ya que lo mismo se puede afirmar respecto de los delitos contra la salud, los delitos ecológicos o algunos delitos patrimoniales, cuya referencia a otras disposiciones legales no penales es obligada.

Este aspecto nos lleva a la discusión sempiterna de si se debe tender a la codificación penal u optar por la dispersión de normas penales en las leyes de la materia. La tendencia actual está dirigida en el primero de los sentidos, ya que a

través de varias reformas al Código Penal Federal se ha buscado incorporar títulos nuevos en los que se compendien figuras delictivas relacionadas con temas de trascendencia penal, tales como los delitos ambientales, que se encuentran regulados en el Título Vigésimo quinto de nuestro máximo ordenamiento punitivo, o el caso también de los delitos en materia de derechos de autor, albergados en el Título Vigésimo sexto del Código de la materia.

En cuanto a este tópico, consideramos pertinente aludir a la opinión del maestro Silva Meza, quien afirma lo siguiente:

Otro ingrediente típico que sobresale en las descripciones y que destaca y distingue las conductas como delictuosas, es la llamada “especial antijuricidad” (sic) que en gran parte de los tipos se contiene en expresiones tales como “injustificadamente”, “sin causa justificada”, etc., las cuales, *desde luego obligan a quien aplica la disposición de carácter penal, en principio a acudir a la normatividad propiamente electoral*, sin perder de vista la mecánica del evento y el material probatorio del hecho; todo ello siempre en el adecuado manejo, interpretación y valoración de la existencia del dolo.<sup>145</sup>

Un caso que pone en evidencia la necesaria sintonía entre las normas electorales y las de carácter penal lo encontramos en la malograda definición de lo que debe entenderse por funcionario partidista, ya que en la fracción III del artículo 401 del Código Penal Federal se dice que tienen tal calidad “los dirigentes de los **partidos políticos nacionales** y de las agrupaciones políticas, **y sus representantes ante los órganos electorales**, en los términos de la legislación federal electoral;...” dejando fuera de la definición el caso de los dirigentes de los partidos con registro condicionado.

---

<sup>145</sup> SILVA MEZA, Juan, *Los delitos electorales, su naturaleza y su vinculación con las causas de nulidad y el recurso de inconformidad*, pp. 7, 8.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es muy preciso al señalar qué debe entenderse por partidos políticos nacionales, con lo que se genera una incongruencia garrafal entre las normas que hemos confrontado.

Otro ejemplo claro del tema que nos ocupa lo ubicamos al llevar a cabo la confrontación de los artículos 268 párrafo 1 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 404 del Código Penal Federal, relativos a los ministros de culto religioso. Mientras la ley electoral se concreta a ordenar que se informe a la Secretaría de Gobernación el hecho de que algún ministro de culto religioso "induzca al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención **en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar**", la ley penal señala una sanción pecuniaria de hasta quinientos días multa "a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de **actos públicos propios de su ministerio**, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto."

Si se trata verdaderamente de una hipótesis delictiva, que además muestra claras variantes con lo estipulado por el COFIPE bajo el rubro del Título Quinto del Libro Quinto denominado "De las faltas administrativas y de las sanciones", entonces la obligación del Instituto Federal Electoral en primer término debiera ser denunciar ante el Ministerio Público Federal, concretamente ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, los hechos relacionados con las conductas ya descritas.

En el caso de los delitos electorales susceptibles de ser cometidos por funcionarios electorales, encontramos la hipótesis contenida en la fracción X del artículo 405 del Código Penal Federal, donde se señala erróneamente que será delito permitir o tolerar que **un ciudadano** emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos legales, hecho que en la literalidad haría suponer absurdamente que si no es ciudadano el que vota sin cumplir los requisitos de ley,

entonces no estaremos en presencia de un delito. Conforme a lo ya explicado en el capítulo I, incluso uno de los requisitos para poder votar es precisamente el ser ciudadano mexicano, por tanto no existe la necesaria vinculación con el texto legal electoral, lo cual permitiría dar claridad a la intención del legislador al crear el tipo en comento.

## 2. Generalización y vaguedad en las hipótesis

Una buena parte de las hipótesis previstas en el Código Penal Federal están estructuradas de manera extremadamente amplia, lo que lleva a considerar que habrá situaciones en las que la literalidad de la norma penal conduce a pensar en la existencia de conductas delictivas, sin que haya un trasfondo dirigido a violentar la ley electoral y su correlativa tutelar en el campo penal.

Coincide con nosotros en la anterior apreciación el maestro Eduardo Andrade Sánchez, quien al referirse a la reforma del 22 de noviembre de 1996 señala:

En materia de delitos electorales se introdujeron algunas reformas para definir de mejor manera los tipos penales correspondientes, si bien permanece en términos generales un conjunto de descripciones que mantienen un alto contenido de vaguedad y falta de precisión.<sup>146</sup>

Lo anterior es fácil de percibir a través de una lectura detenida de los tipos contenidos en el Título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, de los que pondremos algunos ejemplos evidentes.

- Delitos que no exigen calidad específica del sujeto activo:
  - Hacer **proselitismo** el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o donde estén formados los electores (artículo 403, fracción III); en

---

<sup>146</sup> Eduardo Andrade Sánchez, *La reforma política de 1996 en México*, p. 275.

este caso no se da una precisión respecto del alcance del concepto proselitismo, ya que lo mismo puede ser el hecho de que un votante se presente a la casilla portando una camiseta con el emblema de un partido, o el hecho de que se estacione frente a la casilla una camioneta que lleve a cabo actividades de perifoneo.

- Violaciones al derecho del secreto del voto el día de la jornada electoral (artículo 403, fracción VII); al respecto podemos señalar que la vaguedad del término “violar” se amplía por el mismo tipo al agregarse “de cualquier manera”, con lo que se puede interpretar incluso que existe una violación a ese secreto del voto al interrogarse sobre el sentido del sufragio en las encuestas *exit poll*, por ejemplo.
- Delitos susceptibles de ser cometidos por un funcionario electoral:
  - Abstenerse de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, **en perjuicio del proceso electoral** (artículo 405, fracción II).
  - Ejercer presión sobre los electores e inducirles **objetivamente** a votar (artículo 405, fracción VI); dicho vocablo fue agregado a través de la reforma de 1996, sin que encontremos una razón clara para su inserción, aunque se supone fue con el afán de clarificar el tipo penal del caso.
  - **Coartar** los derechos legales de los representantes de los partidos políticos (artículo 405, fracción VIII); el verbo núcleo de esa hipótesis representa una vaguedad que puede llevar al extremo de considerar un delito electoral el solo hecho de que el presidente de la mesa directiva de casilla establezca arbitrariamente un orden en el que deben sentarse en la mesa receptora de la votación los representantes de los partidos políticos.
  - **Propalar pública** y dolosamente **noticias falsas** en torno al desarrollo de la jornada electoral (artículo 405, fracción XI); de la que no necesariamente se intuye que exista la referencia de ocasión señalada en forma puntual en otras hipótesis, por lo que parece que en el tipo se soslaya la ubicación del sujeto activo en el contexto del día de los comicios y este delito puede cometerse en cualquier momento.

- Delitos susceptibles de ser cometidos por un funcionario partidista o candidato:
  - Ejercer **presión** sobre los electores e **inducirles** a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado (artículo 406, fracción I).
  - Obstaculizar el **desarrollo normal** de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada (artículo 406, fracción IV).
  - **Propalar pública** y dolosamente **noticias falsas** en torno al desarrollo de la jornada electoral (artículo 406, fracción V); no se especifica un lapso para la comisión del delito, como referencia temporal o de ocasión.
  - Obtener y utilizar a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de **actividades ilícitas** para su campaña electoral (artículo 406, fracción VII). Es claro que si el dinero proviene del narcotráfico se trata de una fuente ilícita, pero esta expresión puede llevar al extremo de que el dinero aportado por una meretriz también provenga de una actividad ilícita.

Otra de las inquietudes derivadas del análisis practicado a los tipos contenidos en el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal es el hecho de encontrar descripciones que resultan inexactas y que pueden provocar interpretaciones ajenas a la quintaesencia de los numerales consagrados a los delitos electorales.

Los casos evidentes de lo que afirmamos, abundan en el texto legal; citaremos a guisa de ejemplo algunos numerales:

- Artículo 403, fracción 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**

En todas las hipótesis encontramos que se involucra una obstaculización al adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales, con lo que al parecer se compendian todas las conductas en la última de la fracción en cita.

- Artículo 403, fracción XII:

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

Se separa el tipo en dos hipótesis, cuando la primera de ellas puede perfectamente estar considerada en la generalización que hace la segunda; asumir cualquier conducta dolosa tendiente a impedir la instalación normal de una casilla, podría suponer el impedir en forma violenta su instalación.

- Artículo 405, fracción IV, en confronta con el artículo 406 fracción III:

El primero de los casos menciona en particular como posible objeto material del delito a las boletas electorales, lo cual no se hace en la fracción III del artículo 406, conduciendo al error de considerar que si un funcionario partidista o un candidato sustraen, alteran, destruyen o hacen uso indebido de boletas electorales, ello no constituirá delito, máxime si tomamos en cuenta lo señalado en el artículo 401 al definir lo que debe entenderse por documentación electoral en su fracción V.

### **3. Punibilidades desproporcionadas**

En cuanto a la determinación de las punibilidades aplicables a los respectivos delitos electorales, es imprescindible resaltar las desproporciones que se presentan en esta familia de tipos, ya que parece ser que el legislador concibe de distintas formas las conductas ya estudiadas y atribuye un grado de responsabilidad mayor al servidor público o al funcionario electoral.

Por otra parte, resulta de especial interés y motiva a estudiar con mayor detenimiento la punibilidad prevista para los delitos susceptibles de ser cometidos por ministros de culto, ya que para las hipótesis previstas en el numeral 404 del Código Penal Federal (mismo que fue derogado en la ley homóloga del Distrito Federal) sólo se fija una pena pecuniaria que no puede ser mayor de quinientas veces el salario mínimo, lo cual raya en un absurdo inconcebible si lo revisamos desde la perspectiva del bien jurídicamente tutelado, perdiéndose la necesaria proporcionalidad.

Al comentario anterior podemos sumar lo establecido por el artículo 413 del Código Penal Federal, el cual proscribe la posibilidad de gozar del beneficio de libertad provisional bajo caución, en el caso de aquellos que participen en la comisión de cualquiera de los delitos contenidos en el Título de referencia en la categoría de autor intelectual. Al pretender hacer válida en el caso del artículo 404 la disposición citada, nos encontramos con una disparidad legal, en razón de la punibilidad fijada, por su carácter pecuniario.

Con el fin de ilustrar el tema, a continuación reproducimos un cuadro comparativo de la manera en que a través de las diversas reformas que ha sufrido el Título vigésimo cuarto, se han incrementado las punibilidades que aplican a cada caso, incluso eliminando la alternatividad reconocida en el texto original, ello en función de la calidad del sujeto activo de referencia.



TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991	REFORMA DE 1994	REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)
<p><b>ARTÍCULO 402.</b> Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo <b>se podrá imponer además</b> de la pena señalada, la <b>suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 402.</b> Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, <b>se podrá imponer, además</b> de la pena señalada, la <b>inhabilitación de uno a cinco años</b>, y en su caso, la destitución del cargo.</p>	<p><b>ARTÍCULO 402.</b> <i>Idem.</i></p> <div data-bbox="951 469 1255 574" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
<p><b>ARTÍCULO 403.</b> Se impondrán de <b>diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 403.</b> Se impondrán de <b>diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 403.</b> <i>Idem.</i></p>
<p><b>ARTÍCULO 404.</b> Se impondrán <b>hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos que...</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 404.</b> <i>Idem.</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 404.</b> <i>Idem.</i></p>
<p><b>ARTÍCULO 405.</b> Se impondrá de <b>veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 405.</b> Se impondrá de <b>cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 405.</b> <i>Idem.</i></p>

TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991	REFORMA DE 1994	REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)
<p>ARTÍCULO 406. Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que:</p>	<p>ARTÍCULO 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista que:</p>	<p>ARTÍCULO 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al <u>candidato</u> que:</p>
<p>ARTÍCULO 407. Se impondrán de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que:</p>	<p>ARTÍCULO 407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servicio público que:</p>	<p>ARTÍCULO 407. <i>Idem.</i></p>
<p>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.</p>	<p>ARTÍCULO 408. <i>Idem.</i></p>	<p>ARTÍCULO 408. <i>Idem.</i></p>

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991	REFORMA DE 1994	REFORMA DE 1998 (TEXTO VIGENTE)
<p><b>ARTÍCULO 409.</b> Se impondrá de <b>veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 409.</b> Se impondrán de <b>veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años a quien:</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 409.</b> <i>Idem.</i></p>
<p><b>ARTÍCULO 410.</b> La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá <b>incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio de Registro Nacional de Ciudadanos</b> conforme a la ley de la materia, o si fuere de <b>nacionalidad extranjera.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 410.</b> <i>Idem.</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 410.</b> <i>Idem.</i></p> <div data-bbox="907 712 1208 806" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
	<p><b>ARTÍCULO 411. (Nueva creación)</b> Se impondrá de <b>setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien</b> por cualquier medio participe en la alteración del Registro de Electores, al padrón electoral y los listados nominales o en la expedición <b>ilícita</b> de credenciales para votar.</p>	<p><b>Artículo 411.</b> <i>Idem.</i></p>

TEXTO ORIGINAL 15 DE AGOSTO DE 1991	REFORMA DE 1994	REFORMA DE 1996 (TEXTO VIGENTE)
	<p><b>ARTÍCULO 412. (Nueva creación)</b> Se impondrá prisión de dos a nueve años, a <b>funcionarios partidista o a los organizadores de actos de campaña</b> que a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción II del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.</p>	<p><b>ARTÍCULO 412.</b> <i>Idem.</i></p>
	<p><b>ARTÍCULO 413. (Nueva creación)</b> Los responsables de los delitos cometidos en el presente capítulo <b>por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 413.</b> <i>Idem.</i></p>

TESIS  
 FALLA DE ORIGEN

De los textos comparados se desprende también que algunas sanciones se han conservado intactas, desde la entrada en vigor del Título vigésimo cuarto del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, como el caso ya comentado de los delitos susceptibles de ser cometidos por ministros de culto religioso, las sanciones

para los diputados y senadores electos que no protesten su cargo, o el caso de la agravante prevista en el artículo 410, respecto de los copartícipes en el delito previsto por el numeral 409.

También debe resaltarse el hecho de que la idea de agrupar a los delitos en función del sujeto activo se tradujo en un compendio de hipótesis sin distinción alguna desde la perspectiva del bien jurídico tutelado, perdiendo con ello la necesaria vinculación entre la tutela y el efecto sancionador.

#### **4. Exclusión de hipótesis**

De igual manera, la lectura de los numerales en revisión nos lleva a concluir que se dejan fuera del espectro penal un gran número de hipótesis que constituyen un atentado evidente a los bienes jurídicos tutelados a través de los tipos en materia electoral establecidos por el legislador.

Un ejemplo evidente lo encontramos en el caso de que se compruebe el desvío del financiamiento público otorgado a los partidos políticos; es de suma relevancia social que los fondos públicos sean manejados con transparencia, sobre todo en un país como el nuestro en el que los costos de la democracia son altísimos.

Otro caso que se deja sin control es cuando a un partido político se le han destinado recursos públicos y pierde su registro por no alcanzar el mínimo del dos por ciento establecido en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; no existen instrumentos legales para que los bienes adquiridos por esas organizaciones sean recuperados por la autoridad electoral o destinados para fines democráticos.

Es importante que la legislación penal sea acorde a los postulados electorales y se actualice en función de las instituciones que se van incorporando a través de la normatividad en la materia; verbigracia, el caso de los observadores electorales, cuya tarea sólo se encuentra regulada por la legislación sufragánea, sin que exista en el ámbito penal una sola alusión a estos actores electorales, aunque ello no obstaría para que fueran sujetos de aplicación de las normas penales electorales en las que no se exige calidad específica del sujeto activo.

Adicionalmente a los casos descritos, tenemos un catálogo de conductas que bien podrían constituir delitos en la materia, a saber:

- La suplantación de algún funcionario electoral, funcionario partidista o candidato.
- La falsificación de documentación o materiales electorales.
- La falsedad en el registro de candidatos.
- Desvío de recursos destinados al financiamiento de los partidos políticos o de las agrupaciones políticas nacionales.
- Actividades delictivas de los observadores electorales.

## **B) Propuestas**

Lo preferible sería que no hubiera la necesidad de un derecho penal electoral, pero ante la insistencia en la subcultura del fraude, se convierte en un mal necesario, no sólo por su tarea preventiva, sino también por la labor inhibitoria.

En consecuencia, si asumimos que es menester contar con un sistema normativo penal tutelar de las instituciones jurídico-electorales, es importante que dichas leyes sean acordes a la realidad social y se protejan diversos ámbitos de la vida electoral que han sido descuidados por el legislador.

## 1. Reformas y adiciones al Código Penal Federal

A continuación, nos permitiremos hacer algunas propuestas dirigidas a mejorar la protección que el Derecho Penal busca dar a los procesos electorales.

- Establecimiento de normas penales electorales en relación con el financiamiento de los partidos políticos.

El tema de los recursos económicos juega un papel preponderante en el establecimiento de las reglas de participación en los procesos electorales, ya que se pretende buscar la equidad, entendida ésta como un principio fundamental de la democracia.

Si bien es cierto que se ha privilegiado al financiamiento público en la legislación mexicana, también lo es que la mayoría de los intentos deslegitimadores manifestados al culminar la jornada electoral, provienen de la suspicacia respecto del origen de los recursos financieros utilizados por los partidos políticos y por los candidatos, con lo cual se hace indispensable incluir sanciones severas para quienes rebasen los montos autorizados, o en su defecto, estén en incapacidad de acreditar los gastos hechos por un partido político o candidato.

Con base en lo anterior, podemos distinguir dos aristas del financiamiento: por un parte se podría tipificar la imposibilidad de acreditar la legal procedencia de los recursos excedentes; por otro lado, se propone la creación de un tipo penal enfocado a prevenir la utilización del financiamiento en aspectos diversos a los que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce en su artículo 49, correlacionado con el artículo 30 del Código Electoral del Distrito Federal.

Si partimos del hecho de que los recursos del financiamiento público provienen del erario, en consecuencia se trata de dinero del pueblo, por lo tanto, el desvío se podría equiparar a una forma de peculado, basado en la naturaleza de los fondos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Inclusión de sanciones para los dirigentes de los partidos políticos que pierdan su registro y no rindan cuentas claras de los recursos públicos que utilizaron.

La Ley electoral en vigor es omisa en cuanto a sancionar a las organizaciones de ciudadanos que han dejado de ser considerados partidos políticos nacionales, fundamentalmente por el porcentaje de votación que no alcanza el mínimo legal. La sociedad mexicana empeña una cantidad impresionante de recursos para que el sistema de partidos funcione en nuestro país; sin embargo, no se ha establecido un mecanismo legal que permita exigir a los partidos políticos la rendición clara de cuentas cuando ya no están en el supuesto legal que les permita seguirse ostentando como tales.

- Punibilidad con pena privativa de libertad para los ministros de culto y no sólo pecuniaria.

De la lectura del artículo 404 del Código Penal Federal podemos colegir algunas interrogantes respecto de la efectividad que puede tener una disposición penal cuando sólo se incluye una sanción de carácter pecuniario. Tal postura del legislador nos conduce a considerar que no hay, como ya se ha manifestado, la necesaria proporcionalidad entre el bien jurídico que se encuentra implícito en el deber jurídico albergado por la norma penal electoral, y la pena monetaria en comento.

En consecuencia, nos atrevemos a proponer que, en congruencia con las demás disposiciones que conforman el Título vigésimo cuarto de nuestro máximo ordenamiento punitivo, se reforme el numeral citado y se incluya una pena privativa



de libertad para el ministro de culto que lleve a cabo actos de proselitismo en actos propios de su ministerio o en los lugares destinados para el mismo. Dicha punibilidad podría ir de dos a seis años de prisión, agregando que en caso de reincidencia se le privará adicionalmente de los derechos que se deriven por el hecho de pertenecer a una asociación religiosa.

- Correlación de los tipos penales del Título Vigésimo cuarto con los numerales del COFIPE que se ven involucrados en las hipótesis (v. gr. el artículo 6 del COFIPE y la fracción I del artículo 403) especialmente en cuanto a su contenido.

Ello puede permitir al lector precisar de primera mano el alcance de una norma penal electoral, sin necesidad de recurrir forzosamente a la ley reglamentaria de instituciones y procesos electorales.

- Concentración adecuada de los tipos penales respetando el criterio del sujeto activo del delito, evitando su dispersión en varios numerales.

Para resolver el problema ya expuesto de la dispersión de los tipos dentro del Título del Código Penal Federal que nos ocupa, se propone reformar el artículo 403 de la ley punitiva, con el fin de adicionar los tipos que se encuentran localizados en los numerales 409 y 411 del código en cita, para lo cual será necesario modificar la punibilidad que actualmente acompaña a los tipos contenidos en las trece fracciones del 403, elevándola a los tres meses a cinco años previstos en el artículo 409.

Lo anterior implicaría una disminución de la punibilidad prevista en el numeral 411, por lo que sería pertinente la inclusión de un párrafo acompañando a las hipótesis relativas, en el que se especifique la procedencia de la regla de acumulación, para este caso en concreto.<sup>147</sup>

- Inclusión de figuras delictivas relacionadas con la participación de los observadores electorales.

Así como la ley penal considera que deben sancionarse con mayor severidad los delitos electorales cometidos por los funcionarios electorales o por los servidores públicos, también existe la misma razón jurídica para considerar la necesidad de sancionar a los observadores electorales de manera especial y diversa a la que pudiera corresponder a quien no reúna calidad específica alguna.

En congruencia con el principio jurídico de "ubi cadem ratio, idem ius", ya que al igual que los funcionarios electorales o los servidores públicos, el observador electoral se encuentra en una posición ventajosa que podría facilitarle la comisión de algunas conductas delictivas que hoy se sancionan, pero que en nuestra apreciación no se equipara la posición de un *quidam* a la del observador electoral.

- Agravantes en la comisión de delitos electorales.

Sería conveniente que el legislador tomara en cuenta algunas circunstancias particulares del sujeto activo: cuando el agente haya sido representante popular,

---

<sup>147</sup> Nos referimos al hecho de que alguien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

cuando estén suspendidos los derechos políticos del agente, cuando sea alto jerarca eclesiástico (en el caso de ministros de culto); otro aspecto importante es si la conducta delictiva en materia electoral impacta al resultado de la votación en forma significativa o no.

- Uso indebido de listados nominales.

El empleo para fines diversos a los señalados en el artículo 135 parágrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tanto, se debe inhibir la utilización de dichos listados fuera de las tareas electorales.

## **2. Proyecto de iniciativa de ley**

En el afán de enriquecer el presente trabajo doctoral, nos hemos permitido dentro de este apartado de propuestas incluir un proyecto de iniciativa de ley, donde se plasman todas las observaciones que obran en el subinciso anterior, siguiendo las reglas fundamentales de la técnica normativa.

Con el fin de distinguir claramente las modificaciones al actual texto legal, nos hemos permitido marcar con letra *cursiva* y **negritas** nuestras propuestas.

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y  
ADICIONA EL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL  
FEDERAL**

**CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (O SENADORES)  
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presente

El suscrito \_\_\_\_\_, diputado (o senador) integrante del Grupo Parlamentario del Partido \_\_\_\_\_, en ejercicio de la facultad establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 71, fracción II y con fundamento en el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presenta ante esa Soberanía el presente proyecto de decreto que contiene una iniciativa de ley dirigida a reformar el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal, el cual se encuentra referido a los delitos en materia electoral y del Registro Nacional de Ciudadanos.

TEPEC CON  
FALLA DE ORIGEN

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Las pretensiones democráticas de nuestro país exigen la existencia de una normatividad que refleje la atención de aquellos temas trascendentales para la consecución de una estabilidad social, en el marco de un Estado de Derecho confiable y sólido.

Parte de esta necesidad la ubicamos en la confección de un esquema electoral definido, transparente y sin complicidades respecto de la inequidad que se ha manifestado en las reglas sufragáneas en la historia moderna de México.

Un rol de suma trascendencia en la tarea de la imparcialidad y la legalidad que los órganos electorales emprenden en la cotidianeidad de la vida democrática, lo juegan las normas punitivo electorales, cuya presencia es insoslayable ante la persistencia de grandes vicios políticos vinculados a la subcultura del fraude tan arraigada en nuestra sociedad.

La evolución del Derecho electoral mexicano, genera la necesaria actualización y vanguardia en el ámbito penal, por lo que los cambios sufridos por la legislación sufragánea, forzosamente deben verse manifestados en una transformación de las disposiciones penales alusivas al tema electoral.

Sin el afán de menospreciar el importantísimo paso que nuestra historia legislativa dio en 1990, a través de la inclusión del Título Vigésimo cuarto del entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, ni en menoscabo de las ulteriores reformas de 1994 y 1996, considero menester la revisión pormenorizada de los delitos en materia electoral y del Registro Nacional de Ciudadanos, con el objeto de adecuar las figuras delictivas a las necesidades actuales y a una realidad tangible e incuestionable.

Con el presente proyecto, se busca el perfeccionamiento de este Título del ahora Código Penal Federal, a través de diversas modificaciones a los tipos penales en la materia, siempre sin perder de vista la importancia de la tutela penal en juego.

En primer término, una de las motivaciones se encuentra en la necesidad de buscar formas más apegadas a la técnica legislativa, por lo cual se ha propuesto el reagrupamiento de las hipótesis, evitando con ello una dispersión innecesaria dentro

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

del mismo Título, retomando el criterio de la clasificación de las hipótesis delictivas en función de la calidad específica del sujeto activo, agrupando sus numerales en tres capítulos, para una mejor distribución.

Adicionalmente, he considerado pertinente dar más claridad a la mayoría de las descripciones contenidas en los tipos, de tal manera que no existan disparidades de criterios en la interpretación respecto del alcance de las hipótesis.

En el proyecto se pueden identificar también la nuevas hipótesis delictivas que se viene a sumar a las ya existentes.

En el afán de dar congruencia a las sanciones, a partir de la magnitud de los bienes jurídicos tutelados, se han incrementado algunas punibilidades e incluso, como acontece en el caso de los ministros de cultos religiosos y los observadores electorales, se han incluido penas privativas de libertad y se han incorporado algunas agravantes genéricas de los delitos electorales, en función de circunstancias relativas al sujeto activo.

Por las consideraciones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de la Honorable Asamblea el siguiente PROYECTO DE

**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal, desde la denominación, así como los numerales del 401 al 413; se crean los capítulos primero, segundo y tercero, para quedar como sigue:

**TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO  
DELITOS EN CONTRA DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y EN MATERIA DE  
REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS.**

**CAPÍTULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 401.** Para los efectos de este Título se entiende por:

- I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.  
Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;
- II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;
- III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, los que tengan registro condicionado y de las agrupaciones políticas, así como los representantes de partido ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;
- IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad electoral competente;

- V. ***Coordinador de campaña, la persona que materialmente lleve a cabo el manejo y control de las actividades proselitistas de un candidato.***
- VI. ***Observador electoral, la persona que habiendo cumplido los requisitos establecidos en el artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, obtenga la acreditación respectiva ante el Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio.***
- VII. Documentos públicos electorales, las boletas para votar, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y
- VIII. Materiales electorales, todos los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado por el órgano electoral competente, para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.

**ARTÍCULO 402.** Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Título se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar funciones electorales y en su caso, la destitución del cargo ***al servidor público que en ejercicio de sus funciones los cometa. En este último caso, para efectos de individualizar la sanción, el juez deberá tomar en cuenta antigüedad, cargo, antecedentes de servicio, percepciones y grado de instrucción.***

**ARTÍCULO 403.** ***Los responsables de los delitos contenidos en el presente Título, en virtud de haber acordado o preparado su realización, o se***



***sirvan de otro para cometerlos, no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional. (Esta disposición se encontraba recogida anteriormente en el artículo 413 del Código)***

***ARTÍCULO 404. Las penas previstas en el presente Título, podrán incrementarse hasta en una tercera parte, a criterio del juzgador, cuando el autor haya sido representante popular, se encuentre suspendido en sus derechos políticos o cuando se trate de un alto jerarca eclesiástico.***

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **DELITOS EN CONTRA DE LOS PROCESOS ELECTORALES**

**ARTÍCULO 405.** Se impondrá de diez a cien días multa y prisión de seis meses a ***cinco*** años, a quien:

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos ***constitucionales y legales***;
- II. Vote más de una vez en una misma elección;
- III. Lleve a cabo ***actos propagandísticos*** a favor de un partido político o candidato, 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. Ejercer violencia física o moral sobre 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;
- V. 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;
- VI. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;

- VII. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;
- VIII. El día de la jornada electoral **atente contra el derecho** del ciudadano a emitir su voto en secreto;
- IX. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;
- X. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para le emisión del voto;
- XI. 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;
- XII. 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;
- XIII. Asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o
- XIV. 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.

**ARTÍCULO 406.** Se impondrá de **setenta a doscientos días multa** y prisión de **tres a siete** años, a quien:

- I. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar, o en la falsificación de las mismas;
- II. Utilice los listados nominales para fines diversos a los electorales; o

- III. ***Suplante en cualquier circunstancia a algún funcionario electoral, funcionario partidista o candidato.***

**ARTÍCULO 407.** *Se impondrán de dos a seis años de prisión y multa de hasta quinientos días de salario mínimo vigente en la zona económica de que se trate, 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. En caso de reincidencia se privará adicionalmente al agente, de los derechos que se deriven por el hecho de pertenecer a alguna asociación religiosa, por un lapso igual al de la pena impuesta.*

**ARTÍCULO 408.** Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

- I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;
- II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;
- III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
- IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;
- V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;
- VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los 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 **algún representante de un partido político o de algún observador electoral o vulnere los derechos que la ley les concede.**
- IX. **Permita o tolere que cualquier persona emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley;**
- X. **Permita o tolere 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 409.** Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de **dos** a seis años, al funcionario partidista, al candidato **o al coordinador de campaña** que:

- I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- II. **Lleve a cabo actos propagandísticos a favor de un partido político o candidato** 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. *El día de la jornada electoral atente contra el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;***
- VIII. Obtenga y utilice a sabiendas, fondos provenientes de actividades ilícitas para campañas electorales;
- IX. A sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios que un servidor público tenga a su disposición en virtud de su cargo, tales como vehículos, inmuebles y equipos; o
- X. *Omita dolosamente rendir cuentas del financiamiento público que reciba su partido por cualquier concepto.***

**ARTÍCULO 410. *Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al observador electoral que:***

- I. *Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;***
- II. *Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;***
- III. *Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;***
- IV. *Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;***
- V. *Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;***
- VI. *Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o***
- VII. *El día de la jornada electoral atente contra el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.***

**ARTÍCULO 411.** Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de **dos** a nueve años, al servidor público que:

- I. Obligue **a algún** subordinado, de manera expresa y en ejercicio de su autoridad o jerarquía, a votar en favor de un partido político o candidato, **o a la abstención**;
- 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, **o a la abstención**;
- 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 **una agrupación política**, un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; o
- IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a **las agrupaciones políticas**, los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

**ARTÍCULO 412.** 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 conferido **dentro de los treinta días siguientes** al plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución **Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **DELITOS EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS**

**ARTÍCULO 413.** Se impondrá de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

- I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y
- II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

La pena prevista se podrá incrementar en una tercera parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si el autor del delito fuere de nacionalidad extranjera.

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

México, Distrito Federal, a los \_\_\_\_\_ del mes de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

441



## CONCLUSIONES

1. A través del marco conceptual establecido es posible determinar el alcance de términos fundamentales para el cabal entendimiento de los temas electorales; llama especialmente la atención el concepto de democracia, cuya acepción moderna representa un giro sustancial respecto del valor semántico derivado de la raíz etimológica. La democracia debe entenderse como una forma de vida en la que predomina un haz axiológico basado en principios tales como el de participación, tolerancia, igualdad y respeto. Desde esta perspectiva es válido el cuestionamiento del status que impera en nuestro país, con lo que se explica la existencia de diversas concepciones en torno al arribo a la democracia.
2. El Derecho Electoral juega un papel trascendental para las democracias en el mundo, ya que los ámbitos de validez de las normas en la materia alcanzan aspectos insoslayables de la vida política en el marco de un Estado de Derecho. En el caso mexicano, esta rama ha ido cobrando mayor relevancia en función del rol que desempeñan instituciones político jurídicas, tales como la soberanía, la representación en el contexto republicano y la democracia; una evidencia palpable de lo anterior la podemos ubicar en los textos constitucionales que se consagran al tema electoral.
3. El Derecho Penal Electoral es una rama especializada que se sustenta en la normatividad configurada con el fin de tutelar todo lo inherente a los procesos dirigidos a la renovación de los cargos públicos que se encuentran supeditados al sufragio popular; las normas punitivo-electorales constituyen una necesidad para aquellos sistemas políticos en los que la subcultura del fraude sigue campeando, en agravio de las pretensiones democráticas, como es el caso de nuestro país, donde cada vez son más competitivas las elecciones en razón de la pluralidad partidista. La idea de la desaparición de estas normas sólo es entendible en función de la existencia de una auténtica cultura cívica que lleve a la abstención de conductas fraudulentas, lo cual en nuestro momento histórico resulta utópico.

4. La revisión histórica del tema del Derecho Electoral y de sus manifestaciones punitivas nos ha permitido contar con una perspectiva clarificadora de las tendencias predominantes respecto de estos tópicos. Es importante resaltar que si bien durante la época prehispánica no se dio una pretensión democrática, derivado de la prevalencia de un régimen teocrático, también es de singular atención el hecho de que no ha existido un solo ordenamiento legal en el que se extrañe la presencia de intereses democráticos, con sus variantes y limitantes, pero siempre considerándose la necesidad de que el pueblo tenga una participación activa en la conformación de los órganos de gobierno, afirmaciones corroborables a través del conocimiento de documentos como la *Constitución de Apatzingán*, (también conocida como *Constitución para la Libertad de la América Mexicana*), o los diversos ordenamientos constitucionales, incluyendo los de carácter centralista.
5. Los derechos políticos en México son una muestra de las pretensiones democráticas de nuestro país, ya que con base en ellos es posible encontrar cauces de participación para los ciudadanos, garantizándose paralelamente la restricción de la injerencia en los asuntos políticos a los no nacionales; existe aún dificultad doctrinal para precisar un *quantum* de estos derechos, no obstante, ha sido posible estudiar derechos fundamentales como el voto activo y pasivo, la libre asociación en materia política y la observación electoral.
6. A través de la revisión de las diversas reformas practicadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es posible entender la evolución que este ordenamiento legal ha tenido desde su entrada en vigor el 15 de agosto de 1990, en congruencia con la necesidad de que las reglas del juego sean lo más claras posible para los actores en el escenario electoral; de las ocho reformas sufridas, la penúltima de ellas fue la más prolija en modificaciones.

7. El Instituto Federal Electoral es el órgano sobre el que descansa la función electoral sustantiva en nuestro país; su estructura se basa en un esquema territorial considerando las entidades federativas y los distritos uninominales en que se divide el territorio nacional. Es un organismo completamente ciudadanizado, lo que ha dado mayor confiabilidad a la autoridad electoral, sin que ello represente la inexistencia de la influencia de los partidos políticos, los cuales también se encuentran representados en el Consejo General del citado Instituto.
8. No obstante los ideales democráticos que campean en nuestro país, con base en lo estudiado al abordar el tema de los partidos políticos, nos atrevemos a afirmar que en México existe una partidocracia reconocida expresamente en las normas constitucionales electorales y en su ley secundaria, hecho corroborable con la existencia del impedimento legal a las candidaturas independientes y la existencia de un desmesurado financiamiento público.
9. Un avance significativo y de suma trascendencia para la claridad y certeza lo encontramos en la paulatina evolución de instituciones electorales de carácter judicial, así como la existencia de una ley adjetiva en la materia (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), cuya regulación actual obedece a un esquema de medios de impugnación más amplio.
10. La revisión de la dogmática penal nos permite considerar la vigencia de principios importantes para el análisis de los delitos en general, ya que hay aspectos que indubitablemente siguen formado parte del estudio científico jurídico de las figuras delictivas.
11. Hemos podido identificar a través de esta investigación la existencia de nuevas teorías que buscan explicar al fenómeno delictivo a través de concepciones novedosas, mismas que hemos expuesto en el capítulo V y que constituyen una aportación significativa en el estudio y análisis del Derecho Penal moderno.

12. Si bien es cierto que existen diversas formas doctrinales de analizar al delito, en nuestra apreciación resulta más conveniente sustentar el análisis dogmático en la concepción heptatómica, toda vez que la misma representa una manera más didáctica y entendible de fraccionar el estudio de las conductas antisociales que atentan en contra del orden jurídico, sin que esto implique la consideración de que efectivamente sean siete los elementos del delito.
13. Consideramos respecto del problema de la ubicación del hipnotismo, el sueño y el sonambulismo con independencia de su cuestionamiento como excluyentes del delito, su estudio debe hacerse a la luz de la ausencia de conducta, ello en atención a que desde nuestro punto de vista, estas circunstancias alteran al nexo causal imprescindible para que se configure el primer elemento positivo del delito.
14. Al referirse el legislador al consentimiento del titular del bien jurídico afectado como causa excluyente del delito, doctrinalmente conocida también como una causa de justificación, no existe una especificación respecto de cuáles son los casos considerados en el contexto de la disponibilidad del bien jurídico, lo que nos lleva a reflexionar en el sentido de buscar un medio que permita evitar equívocos en torno a este tópico. Al respecto en nuestra apreciación se puede partir del criterio de la forma de persecución que la propia ley señale para cada delito; es decir, se infiere que si un delito sólo es perseguido a petición de la parte ofendida, es porque se considera que el bien jurídico tutelado es disponible, por tanto, es susceptible de aplicación la fracción III del artículo 15 del Código Penal Federal, siempre que se reúnan los demás requisitos que la fracción en comento recoge.
15. En cuanto al tema de la inimputabilidad, nos atrevemos a afirmar que hay una imprecisión en cuanto a la postura doctrinal de considerar a los menores de edad en este esquema de incapacidad de comprender la ilicitud de una

conducta, ello derivado de que existe una equiparación de los menores con aquellas personas que se encuentran bajo un estado de inconsciencia o que en su caso padecen un desarrollo intelectual retardado. Nuestra postura frente a este equívoco es que no debe considerarse a los menores de edad como inimputables, ya que si bien es cierto que el menor no cuenta con una plena capacidad que le permita dimensionar el alcance de una conducta, también se puede afirmar que en muchos casos la edad convencional de dieciocho años, no representa un verdadero parámetro de madurez, ya que lo mismo podemos encontrar casos de adultos sin una plena conciencia o de igual manera existen menores cuya capacidad intelectual les permite contar con una plena visión de las cosas y discernir con toda certeza entre lo que es debido y lo que no lo es. Adicionalmente, consideramos que es incorrecto colocar en el mismo nivel a los menores de edad y a quienes se encuentran en alguna de las causas de inimputabilidad claramente identificadas por la doctrina, es por ello que nos hemos inclinado por catalogarles como *no imputables*.

16. Respecto de las condiciones objetivas de punibilidad, después de una revisión detallada del tema, podemos concluir que las mismas juegan un papel trascendental para aquellos casos en que son exigidas, por ello, es entendible que parte de la doctrina les dé el tratamiento de elemento esencial del delito; sin embargo, el hecho de que dichas condiciones no sean exigidas en todos los casos, lleva al rechazo de su calidad como elemento del delito. No obstante lo anterior, debemos afirmar que el hecho de ser exigidas no representa en sí la trascendencia penal del evento, sino que, es la actualización de las mismas lo que genera su indispensable presencia, por tanto, no se puede considerar errónea la concepción de que juegan un papel protagónico y por tanto resultan esenciales en los casos que son exigidas.
17. Es importante resaltar el papel preventivo de la punibilidad en los delitos electorales, ya que, en congruencia con los fines esenciales del Derecho Penal, la pretensión punitiva del Estado no se traduce en castigar, sino en la aplicación

de sanciones que permitan instaurar el orden social quebrantado y adicionalmente buscar el respeto de las normas, a través de la readaptación social que da esencia al Derecho Ejecutivo Penal.

18. El Código Penal Federal dedica el Título Vigésimo cuarto a los llamados “delitos electorales y en contra del Registro Nacional de Ciudadanos”, con lo que fractura el criterio esencial de clasificación de los tipos que sigue nuestro máximo ordenamiento punitivo, consistente en considerar la naturaleza del bien jurídico tutelado para agrupar las conductas delictivas descritas en abstracto. Este aserto nos lleva a su vez a la necesidad de precisar cuáles son los bienes jurídicos que se pretenden tutelar a través de estas normas punitivo electorales, concluyendo que se pretende proteger todos aquellos bienes que se encuentren vinculados con los procesos democráticos a través de los cuales se renuevan los cargos públicos supeditados al sufragio popular.
19. De la revisión hecha a la génesis legislativa del citado título del Código Penal Federal, podemos colegir que la tendencia ha sido incrementar las hipótesis delictivas, buscar sin mucho éxito clarificar los tipos e incluir punibilidades más severas.
20. Podemos ubicar un exceso por parte del legislador, al convertir a los delitos electorales en delitos graves, a través de lo establecido en el artículo 413, vedando el beneficio de la libertad provisional bajo caución a los autores intelectuales, lo que pierde el parámetro de proporcionalidad que debe existir en la norma penal, cuando es evidente que algunas conductas son mucho más graves y atentan en mayor grado contra los bienes jurídicos tutelados, sin que originalmente se consideren como delitos graves.
21. Consideramos un acierto la clasificación de los delitos electorales en función de la calidad específica del sujeto activo, aunque es de resaltarse el frecuente error de la doctrina en pensar que los tipos contenidos en el artículo 403 sólo son

susceptibles de ser cometidos por ciudadanos o electores, ya que todos ellos pueden ser ejecutados por quien no reúna la calidad específica de ciudadano mexicano, con lo cual queda de manifiesto la existencia de una imprecisión doctrinal. Lo criticable es que también los numerales 409 y 411 consagran diversas figuras delictivas que no exigen calidad específica alguna, generando una dispersión innecesaria de los tipos sin sujeto activo calificado, con lo que concluimos que es más certero hablar de "delitos electorales que no requieren calidad específica del sujeto activo".

22. Con base en la investigación realizada, hemos localizado la existencia de ciento setenta y tres hipótesis descritas a lo largo del articulado consagradas a los tipos en materia electoral, lo que representa un universo complejo y que en el presente trabajo ha constituido su parte neurálgica.
23. En cuanto a los delitos electorales que no requieren calidad específica del sujeto activo, la mayoría de los casos están supeditados al día de la jornada electoral, amén de la dispersión existente de las hipótesis en las que el sujeto activo es común o indiferente.
24. Derivado de la punibilidad prevista para los delitos susceptibles de ser cometidos por ministros de cultos religiosos, misma que sólo es de carácter pecuniario, consideramos que no se cumple con la tarea de tutelar bienes jurídicos involucrados con la transparencia de los procesos electorales, por lo que juzgamos procedente la inclusión de una pena privativa de libertad en el tipo de referencia.
25. Los delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios electorales muestran una punibilidad superior, en relación con los funcionarios partidistas o candidatos, lo cual resulta entendible si consideramos que el hecho de estar comprometido el sujeto activo al cumplimiento de funciones electorales, la inobservancia de las mismas debe ser inhibida con mayor severidad.

26. Respecto de los delitos susceptibles de ser cometidos por funcionarios partidistas o candidatos, el análisis dogmático practicado a los mismos nos lleva a concluir que las seis primeras fracciones del artículo 406 del Código Penal Federal se encuentran referidas al día de la jornada electoral, salvo el caso de la última fracción, en la que incluso de manera incorrecta se especifica que sólo aplica para los candidatos, hecho que se resalta y se propone solventar a través de una reforma a la ley penal.
27. No obstante lo manifestado en la conclusión 25, y a pesar de que los servidores públicos no se pueden considerar estrictamente en el esquema de los actores electorales, las figuras susceptibles de ser cometidas por servidores públicos son las que muestran la punibilidad más alta, junto con el artículo 412 de la ley punitiva, lo cual consideramos acertado, al no existir por parte de quien sirve para algún órgano de gobierno el derecho de inmiscuirse en asuntos electorales y menos de la manera en que lo proscribe el numeral 407 del Código Penal Federal.
28. Es importante no perder de vista la vinculación forzosa que existe entre la ley electoral y el contenido del Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal, circunstancia que aparentemente ha sido soslayada por el legislador en algunas hipótesis, tal y como ya lo ilustramos en el capítulo respectivo; la relevancia de este tema llega al grado de que las incongruencias entre ambos cuerpos legales, pueden generar aplicaciones erróneas de la ley penal, constituyendo omisiones o excesos dañinos para la tutela pretendida por el legislador.
29. Hay una serie de imprecisiones descriptivas y vaguedades en los textos legales, las cuales ya han sido resaltadas en el último capítulo de la presente investigación; lo anterior nos lleva a considerar la necesidad de que se reforme el Código Penal Federal, en los términos del proyecto de iniciativa que se



acompaña a este trabajo, con el fin de darle mayor claridad a las hipótesis delictivas y hacerlas acordes a la magnitud del bien jurídico tutelado.

30. Las punibilidades previstas en el Título vigésimo cuarto del Código Penal Federal resultan inadecuadas y sin una pertinencia clara, en virtud de que no se sigue un criterio basado en la proporcionalidad entre la amenaza de sanción y el bien jurídico tutelado, sino que se encasillan las conductas sólo en función del sujeto activo, sin tomar en cuenta la sensible diferencia que puede existir entre las conductas susceptibles de ser cometidas, en función de la magnitud del daño social, aunque ello se entienda implícito en la posibilidad del juzgador de individualizar la pena con base en un *minimum* y un *maximum*. Lo que es un hecho es la necesaria reagrupación de los delitos electorales no sólo en función de una calidad específica del agente, sino también considerando el alcance del bien jurídico protegido.
  
31. Del presente estudio se desprende la necesidad de crear nuevos tipos en materia electoral, al soslayar el legislador algunas conductas que atentan contra los procesos democráticos, ya sea por su naturaleza, o en función de los actores electorales, verbigracia, el caso de los observadores electorales. A la propuesta de reforma que se acompaña a esta investigación, ya se han integrado estas nuevas figuras.

454

## FUENTES CONSULTADAS

### A) BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y EDUARDO LÓPEZ BETANCOURT. *Delitos Especiales*. Editorial Porrúa. México, 1989.
- AMUCHATEGUI REQUENA, IRMA G. *Derecho Penal*. Editorial Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1993.
- ANDRADE MARTÍNEZ, VIRGILIO. *El Derecho Electoral en los Sistemas de Gobiernos contemporáneos*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 1991.
- ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica Número 25, La Reforma Política de 1996 en México*. Centro Estudios Constitucionales. México, 1997.
- ANTOLISEI, FRANCISCO. *Estudio Analítico del Delito*. Trad. Dr. Franco Guzmán. Anales de Jurisprudencia No. 144. México, 1954.
- BACIGALUPO, ENRIQUE. *Manual de Derecho Penal: Parte general*. Editorial Temis. Colombia, 1989.
- BASAÑEZ, MIGUEL. *La Lucha por la Hegemonía en México, 1968-1980*. Siglo XXI. México, 1978.
- BARREIRO PEREA, FRANCISCO JAVIER. *Faltas administrativas y delitos electorales*. Tribunal Federal Electoral. México, 1993.
- BECERRA, RICARDO Y OTROS. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- BELING, ERNEST. *La doctrina del delito tipo*. Editorial De Palma. Buenos Aires, Argentina, 1944.
- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO Y OTROS. *Derecho Electoral Mexicano*. Perfiles Jurídicos I. UNAM. Sistema de Universidad Abierta. México, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Derecho Electoral, Instrumento normativo de la democracia*. Editorial Porrúa. México, 1990.

- \_\_\_\_\_, *El Derecho Electoral como instrumento normativo de la Democracia*. Facultad de Derecho, U.N.A.M. México, 1980.
- BURGOA, IGNACIO. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México, 1986.
- CABO DE LA VEGA, ANTONIO. *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- CARPIZO, JORGE. *El Presidencialismo Mexicano*. Editorial Siglo XXI. México, 1978.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, RAÚL. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1988.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, EDUARDO. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México, (1812-1940)*. Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C. México, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México, (1940-1994)* Tomo II. Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C. México, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México, Estadística Electoral* Tomo III. Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C. México, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Las Reformas de 1996*. Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C. México, 1998.
- CASTELLANOS TENA, FERNANDO. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Editorial Porrúa. México, 1990.
- COLÍN SANCHEZ, GUILLERMO. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. Editorial Porrúa. México, 1984.
- CONGRESO DE LA UNIÓN. *Las Constituciones de México, 1814-1989*. Comité de Asuntos Editoriales. México, 1989.
- CÓRDOBA, ARNALDO. *La formación del Poder Político en México*. Serie Popular ERA. México, 1972.
- \_\_\_\_\_, *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1973.
- COVIÁN ANDRADE, MIGUEL. *El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural*. Global Pressworks. México, 1998.

- CUELLO CALÓN, EUGENIO. *Derecho Penal I*. Editorial Nacional. Barcelona, 1953.
- DE LA CUEVA, MARIO. *Apuntes de la Teoría General del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1960.
- \_\_\_\_\_, *La idea del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO. *Reglamentación Constitucional de la justicia federal electoral*. EDAL Ediciones. México, 1997.
- DE P. MORENO, ANTONIO. *Curso de Derecho Penal Mexicano, Delitos en Particular*. Editorial Jus. México, 1944.
- DEL VECHIO, GIORGIO. *Filosofía del derecho*. Trad. Luis Recaséns Siches. Editorial Hispano-Americana. Tomo I. México, 1946.
- DOSAMANTES TERÁN, JESÚS ALFREDO. *Nulidades y Delitos Electorales*. Procuraduría General de la República. México, 1994.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO OVIEDO, PAULINA. *La obligación de votar en el Derecho Electoral Mexicano*. Universidad Intercontinental. México, 1995.
- FRANCO GUZMÁN, RICARDO. *Delito e injusto, s/*editorial. México, 1950.
- FRANCO SODI, CARLOS. *Nociones de Derecho Penal*. Editorial Botas. México, 1950.
- GALLO, MIGUEL ÁNGEL Y ROBERTO SALGUEIRO. *Introducción a las Ciencias Sociales*. Ediciones Quinto Sol. México, 1992.
- GALVÁN RIVERA, FLAVIO. *Derecho procesal electoral mexicano*. Mc. Graw Hill. México, 1997.
- GARCÍA CONTRERAS, FELIPE. *La naturaleza constitucional del Derecho Electoral Mexicano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- GARCÍA GARCÍA, Rodolfo. *Tratado sobre la tentativa, la tentativa de delito imposible*. Editorial Porrúa, México, 2001.
- GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1989.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. *La Imputabilidad en el Derecho Penal Federal Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1968.

- \_\_\_\_\_, *Los Derechos Humanos y el Derecho Penal*. Sep Setentas. México, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Los valores en el Derecho mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, YOLANDA Y OTROS. *Lecciones de Derecho Político I*. Universidad Nacional de Educación a distancia. Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ ARZAC, ALBERTO R. *Los Delitos Electorales*. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de la Plata. Tomo XIX. Argentina, 1960.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO. *La democracia en México*. Editorial Era. México, 1979.
- GONZÁLEZ CONSTANTINO, RICARDO JUAN. *Campesinado indígena y Derecho Electoral en México*. Universidad La Salle. México, 1990.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, FRANCISCO. *Derecho Penal Mexicano. Los Delitos*. Editorial Porrúa. México, 1972.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, RENÉ. *Derecho Penal Electoral*. Editorial Porrúa. México, 1994.
- GRANADOS ATLACO JOSÉ ANTONIO Y MIGUEL ÁNGEL GRANADOS ATLACO. *Delitos en Particular II y Delitos Especiales. Antología*. Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Teoría del Delito. Antología*. Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Teoría del Delito. Lecciones de cátedra*. Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.
- GRANADOS ATLACO, MIGUEL ÁNGEL. *Derecho Electoral. Antología*. Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

- GUTIÉRREZ ARAGÓN, RAQUEL Y ROSA MARÍA VERÁSTEGUI RAMOS. *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1993.
- ISLAS DE GONZÁEZ MARISCAL, OLGA. *Análisis lógico de los delitos vs. la vida*, Editorial Trillas. México, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Nueva Teoría General de Derecho Penal. Criminalia*. Editorial Porrúa. México. Enero-Marzo 1978.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, LUIS. *La Ley y el Delito, Principios de Derecho Penal*. Editorial Hermes/Sudamericana. Buenos Aires, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Tratado de Derecho Penal, El Delito*. Editorial Lozada. Buenos Aires, 1965.
- JIMÉNEZ HUERTA, MARIANO. *Derecho Penal Mexicano*. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1972.
- JUÁREZ PAQUINI, MARTHA TERESA. *Las deficiencias normativas de los medios de impugnación en el Derecho Electoral Mexicano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- KELSEN, HANS. *Teoría general del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972.
- \_\_\_\_\_, *Teoría pura del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1953.
- LARA SÁENZ, LEONCIO. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica Número 3. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Centro Estudios Constitucionales. México, 1997.
- LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO. *Teoría del Delito*. Editorial Porrúa. México, 1994.
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. *Estudios de Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, México, 1986.
- MEZGER, EDMUNDO. *Derecho Penal, parte general*. Editorial Cárdenas. México, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Tratado de Derecho Penal*. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1955.

- MOCTEZUMA BARRAGÁN, JAVIER. *José María Iglesias y la Justicia Electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- \_\_\_\_\_, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- MOLINA PIÑEIRO, LUIS J. *La participación política del clero en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1990.
- MONTERO ZENDEJAS, DANIEL. *Derecho político*. Editorial Trillas, México, 1991.
- MORGAN H., LEWIS. *La sociedad primitiva*. Editorial Colofón. México, 1986.
- MORRILLAS CUEVA, LORENZO. *Delitos Electorales*. Cuadernos de Política Criminal. No. 2. Madrid, 1977.
- NOHLEN, DIETER. *Los sistemas electorales en América latina y el debate sobre reforma electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1993.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO. *El nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.
- OROZCO GÓMEZ, JAVIER. *Estudios Electorales*. Editorial Porrúa. México, 1999.
- PADILLA ESPINO, MIGUEL ÁNGEL. *Consideraciones jurídicas de Derecho Electoral Comparado, entre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Código Electoral del Estado de Guerrero*. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.
- PAOLI BOLIO, FRANCISCO J. *Legislación Electoral y Proceso Político*, IUA. Anuario, Tomo I. Núm. 10. México, 1978.
- PATIÑO CAMARENA, JAVIER. *Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Constitucionalista. México, 1996.
- PAVÓN VASCONCELOS, FRANCISCO. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1989.
- PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. *El Congreso de la Unión*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997.
- PEREZ DE LEON, ENRIQUE, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1991.



- PORTE PETIT CANDAUDAP, CELESTINO. *Importancia de la Dogmática Jurídico Penal*. Editorial Gráfica Panamericana. México, 1954.
- \_\_\_\_\_, *Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal*. Editorial Porrúa. México, 1982.
- QUINTINO ZEPEDA, RUBÉN. *Dogmática penal actual. Libro en Homenaje al Prof. Dr. Rafael Márquez Piñero*. México, 2001.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, DINORAH. *El Derecho Electoral como ordenamiento jurídico de la Democracia representativa*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992.
- RAMOS MARTÍNEZ, JOSÉ RAYMUNDO. *Modernización del recibo y conteo del Sufragio en el Derecho Electoral Mexicano*. Universidad Del Valle. México, 1995.
- RODAS SÁNCHEZ, GILDARDO. *Análisis estructural del Derecho Electoral en el Estado Mexicano y su modalidad de impugnaciones a partir de 1994 a la luz del Tribunal Federal Electoral*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.
- RODRÍGUEZ LOZANO, AMADOR. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 32 La Reforma al Poder Legislativo en México*. Centro Estudios Constitucionales. México, 1997.
- RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO Y DIEGO VALADÉS. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México, 1981.
- RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO. *Ideas a tiempo. Las perspectivas de la Democracia*. Diana. México, 1990.
- SALDÍVAR, AMÉRICO. *Ideología y Política del Estado Mexicano, 1970-1976*. Siglo XXI. México, 1981.
- SANTIAGO SOLÍS, FRANCISCO. *Algunas reflexiones sobre la evolución Constitucional del Derecho Electoral Mexicano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. México, 1991.
- SARTORI, GIOVANNI. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial. España, Madrid, 1999.

- SAYEG HELÚ, JORGE. *Introducción a la historia constitucional de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Ciencia política*. Editorial Porrúa, México, 1991.
- SERRANO MIGALLÓN, FERNANDO. *Desarrollo Electoral Mexicano*. Serie Formación y Desarrollo. Instituto Federal Electoral, 1995.
- SILVA-HERZOG, JESÚS. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica. México, 1970.
- SILVA MEZA, JUAN. *Los delitos electorales, su naturaleza y su vinculación, con las causas de nulidad y el recurso de inconstitucionalidad*. Tribunal Federal Electoral. México, 1994.
- SHAPIRO, HARRY L. *Hombre, Cultura y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- VALLADO BERRÓN, FAUSTO. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Herrero. México, 1961.
- VARIOS. *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1993.
- VARIOS. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. México, 1994.
- VARIOS. *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memoria-II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1993.
- VELA TREVIÑO, SERGIO. *Antijuricidad y Justificación*. Editorial Porrúa. México, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Culpabilidad e Inculpabilidad*. Editorial Trillas. México, 1985.
- VILLALOBOS, IGNACIO. *Derecho Penal Mexicano*. Parte General. Editorial Porrúa. México, 1983.
- WELZEL, HANS. *El Nuevo Sistema del Derecho Penal*. Editorial Ariel. Barcelona, 1964.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, JOSÉ. *Los partidos Políticos en México*. Serie Formación y Desarrollo. IFE, 1996.

ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL. *Teoría del Delito*. EDIAR. Buenos Aires, 1973.

## **B) LEGISLACIÓN**

*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*. Secretaría de Gobernación, México, 2001.

*CÓDIGO PENAL FEDERAL*. Editorial Sista, México, 2001.

*CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998.

*LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA*. Secretaría de Gobernación, México, 1973.

*LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*. H. Cámara de Senadores, México, 2000.

## **C) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

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

DE PINA, RAFAEL Y RAFAEL DE PINA VARA. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1993.

DOSAMANTES TERÁN, JESÚS ALFREDO. *Diccionario de Derecho Electoral*. Editorial Porrúa, México, 2000.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1989.

MATTEUCI, NICOLA Y NORBERTO BOBBIO. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno. México, 1988.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill S. A. Argentina, 1990.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Editorial Espasa-Calpe. Madrid, 1999.

**D) OTRAS FUENTES**

*Entrevista radiofónica. Programa Plaza Pública. Julio 1997. Radio UNAM.*

FERNÁNDEZ DOBLADO, LUIS. *La Tutela Penal del Sufragio*, Criminalia. Año XXXIX, Núms. 7-8. México, 1973.

*Folleto Informativo sobre los Delitos Electorales Federales.* Instituto Federal Electoral (IFE), Procuraduría General de la República (PGR), Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales (FEPADE).

*¿Qué es la legalidad?* Trípticos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 2, Instituto Federal Electoral (IFE).

*Semanario Judicial de la Federación.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

*CD Rom Juris 2 La Justicia electoral en México y jurisprudencia.*

[www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

[www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

[www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN