

00721
364

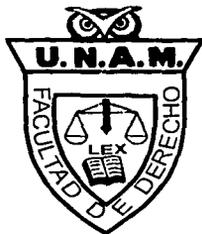


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES:
ANÁLISIS JURÍDICO-PROPOSITIVO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN



ASESOR: DR. MIGUEL ÁNGEL GRANADOS ATLACO

MÉXICO, D.F.

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL
OFICIO INTERNO FDER/179/SP/01/03
ASUNTO: APROBACION DE TESIS

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A. M.
P R E S E N T E.

El alumno GONZALEZ MORFIN JOSE, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del DR. MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLACO, la tesis profesional intitulada "LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES: ANALISIS JURIDICO PROPOSITIVO", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor DR. MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLACO, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES: ANALISIS JURIDICO PROPOSITIVO" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a al alumno GONZALEZ MORFIN JOSE.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 18 de agosto de 2003.

LIC. JOSE PABLO RAMIRO Y SOUZA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Mi eterno agradecimiento, porque me dio
la oportunidad de estudiar y concluir dos
carreras universitarias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES: ANÁLISIS JURÍDICO-
PROPOSITIVO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... |

**CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO DEL
DERECHO ELECTORAL MEXICANO MODERNO**

1.1	PRIMERAS LEYES ELECTORALES.....	4
	1.1.1 LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973.....	10
	1.1.2 LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES.....	14
1.2	REFORMA POLÍTICA 1986-1987.....	26
	1.2.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	27
	1.2.2 ESTUDIO ANALÍTICO.....	29
	1.2.3 CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987 (COFEL) Y LOS DELITOS ELECTORALES.....	35
	1.2.4 LIBRO OCTAVO.....	36
1.3	REFORMA POLÍTICA 1989-1990.....	43
	1.3.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	46
	1.3.2 ESTUDIO ANALÍTICO.....	51
	1.3.3 EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LOS DELITOS ELECTORALES.....	54
1.4	REFORMA DE 1996.....	58
	1.4.1 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERALCIÓN.....	76

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

D

1.4.2 LA PROCURADURÍA DE LA REPÚBLICA Y LA FISCALÍA ESPECIAL SOBRE DELITOS ELECTORALES.....	81
---	----

CAPÍTULO 2. CONCEPTO BÁSICOS DEL DERECHO ELECTORAL

2.1 DERECHO Y DEMOCRACIA.....	86
2.1.1 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.....	86
2.1.2 LA OPINIÓN PÚBLICA.....	91
2.1.3 PARTIDOS POLÍTICOS.....	97
2.2 DERECHOS POLÍTICOS.....	99
2.2.1 POLÍTICA.....	99
2.2.2 DERECHOS POLÍTICOS.....	105
2.3 DERECHO ELECTORAL.....	106

CAPÍTULO 3. DOGMÁTICA PENAL

3.1 DERECHO PENAL.....	112
3.2 CONCEPTOS JURÍDICOS DEL DELITO.....	119
3.3 ELEMENTOS DEL DELITO.....	125
3.3.1 CONDUCTA.....	126
3.3.2 TIPICIDAD.....	128
3.3.3 ANTIJURIDICIDAD.....	129
3.3.4 IMPUTABILIDAD.....	130
3.3.5 CULPABILIDAD.....	130
3.3.6 CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD.....	131
3.3.7 PUNIBILIDAD.....	131

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5

CAPÍTULO 4. LOS DELITOS EN MATERIA ELECTORAL

4.1 DIFERENCIA ENTRE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y DELITOS ELECTORALES.....	136
4.1.1 FALTAS ADMINISTRATIVAS.....	137
4.1.2 DELITOS ELECTORALES.....	145
4.2 ANÁLISIS DOGMÁTICO DE LOS DELITOS ELECTORALES.....	145
4.3. SEGUIMIENTO DE LOS DELITOS ELECTORALES EN EL SISTEMA PENAL MEXICANO.....	156
4.3.1 AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS, RESUELTAS Y EN TRÁMITE DE ENERO DE 1997 A JUNIO DE 2000.....	156
4.3.2 CONTORNOS DEL UNIVERSO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS ATENDIDAS EN 1997, 1998, 1999 Y EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2000.....	161
4.3.3 CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INSTITUCIONALES ASUMIDOS POR LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN JULIO DE 1997, EN JULIO DE 1998, EN ENERO DE 1999 Y EN ENERO DE 2000 RESPECTO A LA ATENCIÓN DE LAS DENUNCIAS RECIBIDAS Y LA RESOLUCIÓN DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS.....	166
4.3.4 NATURALEZA DE LAS DETERMINACIONES ADOPTADAS EN LAS 1335 AVERIGUACIONES PREVIAS RESUELTAS DE ENERO DE 1997 A JUNIO DE 2000.....	174
4.3.5 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO LA INCOMPETENCIA.....	177
4.3.6 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO LA RESERVA.....	178

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

F

4.3.7 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.....	179
4.3.8 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE SOLICITÓ DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	180
4.3.9 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.....	181
4.3.10 CONSIGNACIONES, PROCESOS PENALES Y JUICIOS DE AMPARO.....	181
4.4 ACCIONES REALIZADAS POR LA FEPADE EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES FEDERALES.....	187
4.4.1 NORMAS Y ACUERDOS.....	188
4.4.2 FORMULACIÓN DE COMUNICADOS.....	190
4.4.3 PROGRAMA EDITORIAL.....	190
4.4.4 CURSOS Y CONFERENCIAS ESPECIALIZADAS.....	191
4.4.5 MEDIDAS ADOPTADAS POR LA FEPADE CON MOTIVO DEL PROCESO ELECTORAL DEL AÑO 2000 E INFORME PRELIMINAR DE LAS DENUNCIAS RECIBIDAS.....	193
4.5. HACIA UNA DEPENSA DEL LIBRE JUEGO DEMOCRÁTICO (PROPUESTA DE REFORMAS).....	198
CONCLUSIONES.....	216
FUENTES CONSULTADAS	
1. Bibliografía general.....	219
2. Legislación.....	224
3. Diccionarios	224

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

G

INTRODUCCIÓN

El Derecho persigue un haz 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 posibilidad de la convivencia colectiva del hombre.

La dinámica social conlleva *per se* al cambio estructural de la vida jurídica en sociedad, y por ende a la especializar las normas coercitivas, legitimando así el nacimiento y desarrollo de diversas ramas del Derecho, cuyo objeto de protección se encuentra íntimamente ligado, por lo que no sería imaginable en la lógica de dichas normas, la regulación de materias intrascendentes para la colectividad o de circunstancias inexistentes en el núcleo social.

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

El Derecho Electoral juega un papel trascendental dentro del abanico normativo jurídico, ya que es a partir de dichas normas como se determinan los sujetos que habrán de desempeñar cargos supeditados al ejercicio del voto, lo que genera una concepción especial de dicha rama jurídica, siendo en función de estas mismas 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 debe soslayarse que las funciones *supra* indicadas se vean sometidas al escrutinio popular, ya que es a través de la representación como se debe aspirar a una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

democratización organizacional del Estado, siendo el voto el único medio idóneo para legitimar jurídicamente a quien ocupa un cargo de elección popular.

Es por lo anterior, que en el presente trabajo de investigación se pretende exaltar la imperiosa necesidad de contar con la reglamentación adecuada en el marco del Derecho Penal Electoral, en virtud de que la norma electoral debe contar con el sustento coercible, a través de normas de pretensión punitivas que, de forma paralela eleven a ultranza la protección de los bienes jurídicos consagrados en las leyes electorales, en razón de la importancia que constituye una afectación del orden jurídico y un atentado a la sociedad, que se traduce en un fenómeno antidemocrático.

En este orden de ideas, el Derecho Penal Electoral tiene como fin primordial, hacer cierto y vigente el marco constitucional y legal respecto de los actos tendientes al ejercicio del sufragio ciudadano, que en algún momento se vean violentados por conductas antisociales, convirtiéndose la inobservancia de las disposiciones punitivas en la punta de lanza que nos lleva a la necesidad de establecer el marco punitivo que se encargue de la aplicación de sanciones que busquen ante todo representar una forma preventiva del delito.

No se menosprecia que la norma penal cobije bienes jurídicos de primer orden, como la vida, la libertad personal o la integridad corporal, ya que existen otros bienes jurídicos merecedores de la tutela penal; una revisión a nuestro Código Penal Federal nos llevaría a distinguir una gran variedad de bienes jurídicos que son albergados por las normas penales, *verbi gratia*, 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

México es un país con vocación democrática. Durante los últimos años, específicamente a partir de 1973, se han llevado a cabo reformas muy importantes en el ámbito político-electoral que han venido a mejorar la calidad democrática de nuestra práctica política.

Durante ese proceso de cambios en que se vio inmerso nuestro país, los delitos en materia electoral sufrieron una transformación: de simples faltas administrativas pasaron a ser figuras debidamente tipificadas en los códigos penales, tanto el federal como los locales.

Además, como consecuencia de lo anterior, la Procuraduría General de la República creó la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales, encargada de la prevención y persecución de los delitos electorales, constituyéndose así como el ministerio público de la materia.

Sin lugar a dudas, el avance que se ha tenido en lo relativo a los delitos electorales, vino a mejorar las condiciones en que se dan los procesos electorales. Sin embargo, desde mi punto de vista, es necesario llevar a cabo algunas modificaciones al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, con objeto de continuar avanzando en la consolidación de nuestro régimen democrático, dada la importancia que éste tiene para garantizar la expresión libre de la voluntad ciudadana.

Dicho de esa manera, en este trabajo, además de hacer un análisis de los delitos electorales tipificados en el Código Penal Federal y de la evolución que en materia electoral ha tenido la legislación mexicana, habremos de concluir con una serie de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propuestas que, desde mi punto de vista, contribuirían a que en México se lleven a cabo elecciones transparentes y equitativas, y qué, quien lleve a cabo conductas contrarias a los principios democráticos, sea oportunamente castigado por las autoridades competentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PAGINACION

DISCONTINUA

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO MODERNO

Previo al desarrollo de la materia de tesis, resulta oportuno realizar algunas observaciones respecto al marco jurídico de la actividad electoral en México.

El artículo 39 Constitucional establece que:

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El artículo 40, de la misma Carta Magna, expone que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

A su vez, el artículo 41 establece que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión..." y en su tercer párrafo aclara que "los partidos políticos tienen como fin proveer la participación del pueblo en la vida democrática."

A la democracia se le define, en el artículo tercero, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Luego entonces, el régimen político mexicano es un sistema republicano, representativo y democrático, en el cual los ciudadanos, se manifiestan y participan en el ejercicio del poder público mediante los partidos políticos.

Stammen, cuando define a un sistema político hace las siguientes consideraciones:¹

Existe una legislación electoral, la cual busca permitir el acceso institucional del pueblo al proceso político por medio de los partidos, pero en la actualidad su importancia es limitada debido a que todavía persiste una falta de credibilidad de la ciudadanía en los partidos y en las elecciones como instrumento de participación en la vida política.

Esto, consideramos que en parte es aplicable al caso mexicano; sin embargo, en los últimos años se advierte que la ciudadanía, con su participación, ha dado mayor credibilidad a los procesos electorales y sólo falta que los partidos políticos se conviertan en verdaderos instrumentos de participación política.

Como distingue Antonio Camou en su ensayo titulado *Gobernabilidad y Democracia*:

“...un régimen político es el conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso y el ejercicio de poder; el sistema político se refiere a las prácticas de poder político realmente vigentes en una sociedad.”²

Así, se puede afirmar que en México existe una estructura dual en este sentido, ya que existe una normatividad jurídica basada en un Estado de derecho en donde se define al régimen político como una república democrática, representativa y federal.

¹ STAMMEN, Theo. *Sistemas Políticos Actuales*, Guadarrama, España 1996, p. 47.

² CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*, Themis, España 1989, p. 43.

Por otro lado, Manuel Camacho distingue una serie de rasgos característicos del sistema político mexicano:

"...un presidencialismo exacerbado, la existencia de un partido predominante, y el corporativismo."³

Hasta las elecciones del 2000, el Presidente de la República era un ser tan poderoso que además de ejercer sus poderes constitucionales, era el jefe de la élite política, árbitro de la fuerza contendiente en el sistema político, eje de la transmisión de poder y detentador de un amplio dominio sobre la distribución de los bienes públicos.

Pablo González Casanova afirma que el Partido Revolucionario Institucional podía calificarse, hasta antes del año 2000, como "partido del Estado por las características que presenta y la función que cumple para el funcionamiento del sistema. Su primera misión consiste en consolidar el predominio político e ideológico del Estado entre los trabajadores y pobladores, entre los líderes y caudillos políticos y entre la iniciativa privada. Se ocupó de organizar y movilizar electoralmente a la ciudadanía. Se encarga de explorar las posiciones de los grupos políticos activos, con el objeto de reclutar a sus representantes y postularlos como candidatos. Se hace cargo de una política de concesiones y castigos, de disciplina y premios a los líderes y grupos que actúan en la política nacional y local".

En el mismo sentido, Leonardo Valdés apunta:

³ CAMACHO SOLÍS, Manuel. *La clase obrera en la historia de México: el futuro inmediato, Siglo XXI-UNAM, México 1989, p. 59.*

"En México es más que precaria la sujeción de los poderes públicos a las normas jurídicas; existe una subordinación radical de las Cámaras legislativas y del Poder Judicial al Ejecutivo Federal; existe un partido del gobierno que vuelve brutalmente desigual la competencia electoral; y, además, buena parte de las organizaciones de la sociedad civil se encuentran sometidas abierta o veladamente al gobierno o a su partido".⁴

En ese entorno se fue desarrollando la legislación electoral mexicana, y la evolución que ha tenido la analizaremos a continuación.

1.1 PRIMERAS LEYES ELECTORALES

Antes de entrar al análisis de lo que hemos titulado Derecho Electoral Mexicano Moderno, y que inicia una vez que concluye la Revolución Mexicana, es necesario recordar algunos antecedentes.

En el México prehispánico, florecieron en nuestro territorio grandes civilizaciones, algunas de ellas, principalmente los aztecas y los mayas, además de alcanzar un gran desarrollo cultural, lograron también un amplio desarrollo político.

Dos eran las características principales de las formas de gobierno de los pueblos prehispánicos: el poder ilimitado del gobernante o Jefe Supremo y la carencia absoluta de derechos por parte del gobernado. No hay antecedente de que existiera algún tipo de garantías individuales ni mucho menos de derechos políticos.

⁴ VALDÉS, Leonardo. "Tres tipologías de los setenta"; revista Sociológica; UAM Azcapotzalco, México, septiembre-diciembre de 1989, No. 11.

Durante la colonial, los pueblos de la Nueva España fueron sometidos por los conquistadores y se les privó de todos sus derechos. Todos los altos funcionarios, incluido el Virrey, eran nombrados por el Rey de España a través Consejo de Indias. Aunado a ello, la Iglesia Católica adquirió un papel preponderante en los ámbitos de gobierno, mismo que no perdió hasta mediados del siglo XIX. La conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población; y la consecuencia fue el saqueo y empobrecimiento de los pueblos originarios.

Cuando en México se luchaba por la independencia, en 1812, en España, se expidió la Constitución de Cádiz, que transformó el Reino de España en una Monarquía Constitucional.

En materia electoral, la Constitución de Cádiz disponía que "la base para la representación nacional es la misma para ambos hemisferios" (art. 28), "que por cada 70,000 almas de población, habrá un diputado de Cortes" (art. 31) y "que la elección se hará en tres grados, celebrándose juntas de parroquia, de partido y de provincia" (art. 34).

Este sistema de elección indirecta en tres grados, fue recogido en el Derecho Electoral Mexicano por la Constitución de Apatzingán, promulgada por José Ma. Morelos y Pavón el 22 de octubre de 1814.

El Supremo Congreso se componía de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad (art. 48). La Constitución daba amplia preponderancia al Supremo Congreso y tocaba a éste, a su vez, elegir al Supremo Gobierno.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824, reprodujo en lo esencial las disposiciones electorales de la de Apatzingán, pero agregaba otras

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

disposiciones: "la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados" (art. 8); "el Senado se compondrá de senadores (dos) elegidos a mayoría absoluta de votos por cada respectiva legislatura, y renovados por mitad de dos en dos años" (art. 25).

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositaría en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74). La elección de Presidente sería efectuada por las legislaturas estatales y perfeccionada por el Congreso federal en caso de que ningún votado obtuviera mayoría absoluta.

Después de muchos años de pugnas entre liberales y conservadores y como consecuencia del llamado Plan de Ayutla que el 1 de marzo de 1854 desconoció a Antonio López de Santa Anna, se convocó a la nación a la elección de un Congreso Constituyente el 17 de octubre de 1855. El fruto de ese Congreso Constituyente es la Constitución promulgada el 5 de febrero d 1857.

Los artículos 52 al 56 de la Constitución del 57 normaban lo relativo a la elección de los diputados, que sería indirecta en dos grados con renovación total del Congreso (unicameral) cada dos años. Los artículos 75 al 79 establecían lo relativo a la elección (también indirecta) del Presidente de la República, quien duraría cuatro años en el cargo. Los artículos 90 al 93 regulaban la elección del Presidente y demás magistrados de la Suprema Corte, que durarían seis años en el cargo.

El 12 de febrero de 1857, una semana después que la Constitución, se promulgó la Ley Orgánica Electoral que establecía más detalladamente las modalidades del sufragio. En la junta primaria, el ciudadano entregaba su boleta electoral con dos nombres escritos: el de su candidato a elector y el suyo propio. Los electores primarios así elegidos, a razón de uno por cada 500 habitantes, se

reunirían en las juntas de distrito; éstas, por escrutinio secreto, procedían a elegir sucesivamente: diputados, presidentes de la República y de la Suprema Corte y magistrados. El Congreso federal computaría los votos de las diversas juntas de distrito y haría la declaratoria correspondiente.

Como se puede ver, el procedimiento era indirecto sólo en dos grados. El Presidente sería elegido por las juntas distritales y no por las legislaturas estatales; se introducía así un mayor control popular sobre su elección.

La ley de 1857 sufrió algunas reformas menores durante el siglo XIX, y el 18 de diciembre de 1901 fue reemplazada por una nueva ley, que no trafa consigo cambios importantes. Es hasta la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, cuando se reconoce el papel de los partidos y se introduce por primera vez el voto secreto, y con las reformas a esta última ley, el 22 de mayo de 1912, se introduce por primera vez en México el sufragio directo para la elección de diputados y senadores.

La legislación moderna de los procesos electorales en la época post revolucionaria se inicia con la promulgación de la Ley para la Elección de Poderes Federales, hecha por el Presidente Constitucional Venustiano Carranza (L.E.P.F.).

La L.E.P.F., del 2 de julio de 1918 se divide en once capítulos y 123 artículos, más tres transitorios.

"La Ley Electoral del 2 de julio de 1918 además de instrumentar los mandamientos constitucionales, incorpora los principios políticos fundamentales que dieron lugar a la Revolución Mexicana: no reelección, sufragio efectivo, elección directa y mayor libertad de participación política."⁵

⁵ *Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas*. Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México, s/d (fotostat.) p. 1.

El siguiente paso en el proceso de conformación del sistema electoral se produjo en 1946, (ocupando la presidencia Manuel Ávila Camacho), con la expedición de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de ese mismo año que reformaba, adicionaba y derogaba artículos de la Ley de 1918. La Ley de 1946 se estructuró con doce capítulos y 136 artículos.

En esta nueva legislación, existe un retroceso con respecto a la Ley Electoral de 1918 en el capítulo de los partidos políticos, al modificar el número de miembros constituyentes de un partido político, elevándolo de cien a treinta mil, sin embargo se puede decir que hay un avance en la posibilidad de postular candidatos comunes por parte de dos o más partidos. (Art. 39)

Al entrar en vigor esta Ley Electoral "... dio comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México, entre sus principales novedades se encuentra la de incluir un concepto jurídico de lo que es un partido político, además de que se estableció la figura de coalición y se enumeraron las causas de cancelación temporal y definitiva de los partidos políticos. Estableció también que la vigilancia de todo proceso electoral estaría bajo el cuidado de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Se creó el Consejo del Padrón Electoral como responsable de la división territorial y de la elaboración y depuración del padrón.

"El cómputo y el escrutinio electorales lo realiza la Junta Computadora. En cuanto a la calificación de las elecciones, en el caso de diputados y Presidente de la República, esto quedó a cargo de la Cámara de Diputados, y de la de Senadores se ocupó su propia Cámara".⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶ *Ibidem*, p. 2.

Un lustro después, mediante decreto del 4 de diciembre de 1951, (siendo presidente Miguel Alemán Valdés), se promulgó la Ley Electoral Federal que incluía 12 capítulos y 149 artículos.

Esta Ley, si bien conservó básicamente la estructura de la de 1946, introdujo algunas reformas importantes en lo que se refiere a los partidos políticos: su definición jurídica, requisitos para la obtención de registro, la obligación de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y las causas de la cancelación de registro.

También estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral estaría bajo la jurisdicción de la Comisión Federal Electoral, la cual tenía de la misma manera, la facultad de otorgar o negar el registro de constancia de mayoría expedidas por los Comités Distritales, por otro lado, se creó el Registro Nacional de Electores como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral.

En lo que respecta al escrutinio y cómputo electorales, desapareció la Junta Computadora, ya que la mesa directiva de casilla los realizaba en primera instancia, con la participación de los partidos políticos.

En 1963, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, se modificaron los artículos 54 y 63 constitucionales dando lugar a una nueva reforma electoral.

Los cambios fueron:

Art. 54. Se modificó el sistema electoral directo mayoritario, mediante la creación de los diputados de partido, estableciéndose las bases para elegir a los diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales.

En el mismo decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963, se adicionó con un último párrafo el artículo 63 Constitucional,

mediante el cual se finca responsabilidad a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaron a desempeñar su encargo sin causa justificada. En igual responsabilidad incurrirían los partidos políticos que habiendo postulado candidatos en una elección acordaran que sus miembros electos no se presentaron a desempeñar sus funciones, "... también introdujo la figura de las exenciones fiscales para los partidos legalmente registrados y realizó ajustes para el caso de las coaliciones de partidos."⁷

Cabe destacar que durante el último año de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se reconocieron los derechos ciudadanos a partir de los 18 años de edad, y más adelante, en 1972, ya bajo el régimen de Luis Echeverría Álvarez, se redujeron las edades mínimas para ser senador (30 años) y diputado (21 años).

1.1.1 LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973

La última Ley Electoral anterior a la LOPPE se promulgó el 5 de enero de 1973 (siendo presidente Luis Echeverría Álvarez), bajo el título de *Ley Federal Electoral*, dividida ahora en siete títulos que incluían un total de 204 artículos.

Juan Molinar Horcasitas, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, distingue 3 etapas del sistema electoral en México, basándose en algunos de sus componentes característicos:

1. Concurrencia de candidatos, resultados electorales y representación política. La etapa formativa abarca el período de 1946 a 1963, y en ella encontramos la gestación del sistema de partido hegemónico contemporáneo, caracterizada por una variación relativa en el número y tipo de partidos con posibilidades de contender electoralmente. Esto se debió principalmente a que al principio se "facilitó" el registro a los partidos, modificándose paulatinamente hasta

⁷ *Ibidem.*

convertirse en una situación totalmente restrictiva para los grupos disidentes de la "familia revolucionaria". En cuanto a la concurrencia de candidatos, encontramos que existe una tendencia a eliminar a los grupos políticos que gozaban de apoyo en el ámbito local. En lo que se refiere a resultados electorales y representación política, durante ese período surgieron candidatos presidenciales que no pertenecían al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y lograron la movilización de grupos revolucionarios no incluidos en el régimen, además surge el Partido Acción Nacional (PAN) como una oposición real al partido en el gobierno y un crítico del sistema en su conjunto.

2. La etapa clásica va de 1963 a 1976 y se caracteriza por la deformación de la representación política, la exclusión de actores importantes y la consecuente falta de credibilidad a los procesos electorales. En cuanto a la concurrencia de candidatos, la reforma electoral de 1963 provocó que aumentare el número de candidatos por distrito electoral federal, (sobre todo del PAN y del Partido Popular Socialista). Las oposiciones a las que se enfrentó el régimen en este período tenían un perfil más institucional y aspiraciones nacionales. Respecto a los resultados electorales, las zonas urbanizadas, se relacionaban con una disminución de votación para el partido en el gobierno. Existía una parte del electorado que había manifestado un pluralismo político, pero se encontró con barreras antidemocráticas como el escrutinio de mayoría relativa, la mala distritación electoral y la manipulación de votación en las áreas rurales. Por último, en lo concerniente a representación política, se presentó una sobre representación de los demás partidos en la Cámara de Diputados (diputaciones de distritos de mayoría). Se desarrolló en esta etapa el fenómeno de bloque opositor leal al régimen, integrado por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Es importante destacar que en estos años, se dieron movilizaciones sociales que no pudieron ser encauzadas adecuadamente por el aparato estatal, y se reflejaron entonces las limitaciones que existían para que las organizaciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

corporativas y los grupos sociales se convirtieran en actores políticos, el rechazo a la libre expresión de las distintas ideologías y la aplicación del artículo 145 del Código Penal que se refiere al delito de disolución social sobre el liderazgo político no integrado.

Es a partir de esa situación, donde Molinar Horcasitas distingue la última etapa del sistema electoral y de partidos, llamado período post-clásico y que abarca desde 1976 hasta 1985.

A esta periodización cabría agregar dos lapsos: el primero de 1985 a 2000, y uno nuevo que propiamente se inicia a partir del 1º de diciembre de 2000, que se caracteriza por la llegada de la oposición al poder.

En diciembre de 1969, se reconoció la ciudadanía a partir de los 18 años y en 1972 se redujeron las edades mínimas para diputados a 21 años y senadores a 30, lo cual significaba que más jóvenes podrían ser electos como legisladores y, que el padrón electoral se incrementaría con cerca de 7 millones de votantes. Considerando la población del censo de 1970, el incremento era potencialmente del 15% del total y casi el 50% de los ciudadanos mexicanos tenían ya derecho al voto.⁸

Sin embargo no debe olvidarse que:

"...nadie que se haya ocupado seriamente en estudios históricos, puede dejar de percibir que todas las clases que en cualquier circunstancia alcanzaron el poder se han esforzado arduosamente por transmitir a sus descendientes este dominio político que lograron adquirir. La transmisión hereditaria del poder político fue siempre el medio más eficaz de perpetuar un gobierno clasista".⁹

⁸ *Estadísticas de la Economía Mexicana*. Nafin, México 1977, p. 6.

⁹ MICHELE, Robert. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu, Argentina 1996, p. 57.

Aun cuando el incremento del 50% de los electores, jóvenes todos, permitía prever que la votación cambiaría el rumbo político del país, el cambio se produjo más bien por las sucesivas adecuaciones realizadas al proceso electoral.

Por ejemplo, durante el gobierno de Luis Echeverría se tiene una reforma electoral (1973) con la cual se disminuyó el porcentaje de votación requerido para asignar a los diputados de partido (de 2.5% a 1.5%). Se aumentó de 20 a 25 el máximo de curules que por este principio podrían tener los partidos minoritarios; se redujo de 70 a 65 mil el número de miembros exigidos para conceder el registro a un partido político, y se dio acceso a éstos en los medios de difusión colectiva en tiempos de campaña electoral.

El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) terminó con una serie de crisis en materia económica, política y social, amén de los conflictos que se dieron por la presencia de la guerrilla urbana y rural, del sindicalismo independiente, de la reaparición de la toma de tierras en el campo y el activismo empresarial, que afectaron la capacidad de conducción del gobierno y tendieron a elevar la protesta política fuera de los marcos institucionales.

Es indiscutible, por otro lado, que existió en ese sexenio una apertura democrática, pero "... fue, sobre todo un alegato por reafirmar la legitimidad ideológica o institucional del Estado mexicano erosionado por la crisis política del 68. No puso en cuestión la bondad esencial del 'legado' mexicano, sino el anacronismo de cierta mentalidad y la inoperancia de algunas de sus prácticas. Respondió a la exigencia de 'ponerse al día', para preservar lo preservable. La idea de 'cambiar para permanecer iguales' acompañó con actitud y conciencia del propio anacronismo algunos de los mayores descubrimientos (la existencia de la

práctica monopólica en los medios de difusión masiva, particularmente la televisión) de la política gubernamental".¹⁰

"La (crisis de confianza) y la austeridad económica fueron los signos del cambio de gobierno, en diciembre de 1976. El desarreglo financiero abrió la entrada a las fórmulas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, se impusieron topes a los aumentos salariales, límites a la capacidad de endeudamiento externo del país y mecanismos de supervisión internacional sobre el comportamiento de las finanzas mexicanas".¹¹

1.1.2. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES

Para 1976 se presentó un candidato único: José López Portillo, por el PRI. A ello contribuyeron los problemas internos del PAN y la poca credibilidad del pueblo a que existieran las condiciones que hicieran posible una contienda electoral limpia. El triunfo fue claro, aunque con un abstencionismo "oficial" del 45% y con las denuncias opositoras de que se presentaron irregularidades. Por ejemplo, en el acta levantada en la reunión del XXII Comité Electoral del D.F. se lee lo siguiente:

"Se hace constar que en las actas de escrutinio para la elección de Presidente de la República no hay votos anulados, dado que los que estén en ese caso serán votos personales a favor del Lic. José López Portillo... por esta razón el Comité tomó la siguiente solución: el 10% de un total de 100 serán anulados y el otro 90% se computará a favor del Lic. José López Portillo".¹²

¹⁰ AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la Revolución Mexicana*; Cal y Arena, México 1996, p. 247.

¹¹ *Ibidem*, p. 249.

¹² MOLINAR H., Juan. "La legitimidad perdida"; *Nexos*, México agosto de 1991, pp. 26-40.

En las palabras de un miembro de la clase política,

"... el Gobierno de la República inició desde 1977, una reforma política orientada a promover una mayor participación política de los mexicanos, a darle una mayor sustentación al régimen democrático y a fomentar en el pluripartidismo un clima de mayor información y de mayor conciencia, y por tanto de mayor unidad democrática en el país. Nosotros resumiríamos así los objetivos de la reforma política: incrementar la unidad democrática del país por medio del pluralismo, y robustecer la legitimidad de todo el sistema político."¹³

Jesús Reyes Heróles, quien era secretario de Gobernación en aquel momento, fue el principal promotor del proyecto de reforma política. Mediante su discurso en abril de 1977 en la ciudad de Chilpancingo se dio a conocer el proyecto del Estado en lo que se refiere a corrientes y su representación política en el sistema. Se reconoció la existencia de minorías que no contaban con canales de participación política adecuada.

Dadas las condiciones sociales y económicas del momento (atraso, sobreexplotación, desempleo, endeudamiento externo), estos grupos podrían coordinar y tomar acciones políticas que representarían un peligro para el Estado. Frente a esta situación, se propuso darles un cauce en la representación política mediante los mecanismos adecuados (una reforma electoral). Así, las corrientes sociales, para presentar oposición, habrían de hacerlo a través de los partidos políticos reconocidos por la ley, y podrían desahogar sus inconformidades en las instancias pertinentes (Cámara de Diputados).

Con todo, la justificación por parte del gobierno de una reforma política, no reconoce abiertamente que ésta se realizó como el intento desde el Estado de superar una aguda crisis de confianza y credibilidad del pueblo en sus

¹³ MOYA PALENCIA, Marlo. *Democracia y Participación*, UNAM, México 1982, p. 45.

gobernantes y sus instituciones políticas (concretamente en la Presidencia de la República y los partidos políticos); sólo así podría atenuar un cambio violento en las estructuras políticas de la Nación.

La iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales sistematiza los diferentes temas que la integran y que se sintetizan en dos grandes rubros: Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

Se consideraba la necesidad de cambiar el nombre tradicional de la Ley Electoral por otro que, más acorde con los principios fundamentales, permitiera definir, a partir del enunciado, su contenido, así como abrir otros caminos para la expresión de las diferentes opiniones y resolver por vía pacífica las contradicciones.

Las reformas constitucionales que son el marco de la iniciativa de Ley, del 6 de diciembre de 1977 modificaron 17 artículos: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, y 93, teniendo como finalidad mejorar los procesos electorales o la participación de los ciudadanos y los partidos políticos en los mismos.

Las Reformas constitucionales más importante, en materia electoral fueron las siguientes:

- Se designa a los partidos políticos como entidades de interés público. Estos tendrán derecho permanente de uso de los medios de comunicación.
- Se establece que la Cámara de Diputados, estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa (electos en distritos electorales uninominales) y 100 diputados de representación proporcional (electos por el sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Se establece la demarcación territorial y la distribución de los 300 distritos electorales uninominales y la constitución de las circunscripciones electorales plurinominales.
- Establece las bases generales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.
- La calificación de las elecciones se hará a través del Colegio Electoral. Se adicionó la procedencia de los recursos de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.
- Se precisa, en relación con el Gobierno del Distrito Federal, que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.
- Se establece que la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de investigación en los casos de violación del voto público.
- Se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de trescientos mil habitantes.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) se compone de 250 artículos, más tres transitorios, organizados en cinco Títulos:

I. De la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas;

- II. De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección;
- III. De la Jornada Electoral;
- IV. De los Resultados Electorales;
- V. De lo Contencioso Electoral.

ORGANISMOS ELECTORALES

El artículo 76 establece la corresponsabilidad del Estado, ciudadanos y partidos políticos en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, formando parte de los organismos electorales, tales como:

I. COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, la cual es concebida como un órgano autónomo, permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, de las contenidas en la ley y de las demás disposiciones que involucren el derecho de organización política, así como preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, federales.

Su lugar de residencia era el Distrito Federal y se formaba con los siguientes miembros:

Presidente: el Secretario de Gobernación.

Dos Comisionados Legisladores: un Diputado y un Senador.

Un Comisionado por cada partido político nacional y un suplente.

Un Secretario: un Notario Público.

Un Secretario Técnico: designado por el Presidente de la Comisión.

Sus atribuciones según el artículo 82 de la LOPPE, eran:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en la ley electoral sobre organizaciones políticas y procesos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

electorales; resolver el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales, y seguir paso a paso todo el proceso electoral.

II. COMISIONES LOCALES ELECTORALES: Son consideradas como organismos con jurisdicción estatal, de carácter permanente, sesionando únicamente en los procesos electorales o cuando eran convocadas; sus miembros previstos son cuatro comisionados, designados por insaculación por la Comisión Federal Electoral, un comisionado por cada partido nacional; entre los cuatro miembros, designados por la Comisión Federal Electoral uno de ellos, debería ser notario de la localidad, y los respectivos cargos a ocupar eran:

Presidencia, Vocales (primero y segundo) y Secretario.

Sus atribuciones según el artículo 88, eran:

- Preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades federativas.
- Informar a la Comisión Federal Electoral sobre el desarrollo de sus funciones y el de los Comités Distritales Electorales.
- De manera específica el registro y cómputo de los senadores.

Además las Comisiones Locales Electorales con residencia en las capitales designadas cabeceras de circunscripción plurinominal, tenían las facultades y atribuciones siguientes: registrar, concurrentemente con la Comisión Federal Electoral, las listas regionales de candidatos a diputados que serán electos por el principio de representación proporcional, además de una vez recabada la información enviarla a la Comisión Federal Electoral, relativa al cómputo de su circunscripción plurinominal.

III. COMITÉS DISTRITALES ELECTORALES: Tenían las mismas atribuciones y responsabilidades que las Comisiones Locales pero dentro de los distritos electorales uninominales, igual número de miembros y con las funciones similares, excepto que el Secretario no necesariamente debería ser notario público.

IV. MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA: Organismos encargados de la recepción, escrutinio y computación del sufragio de las secciones en que se dividían los trescientos distritos electorales uninominales de la República, sus miembros eran un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y los suplentes respectivos, designados por el Comité Distrital Electoral.

Sus atribuciones de acuerdo con el artículo 110 eran:

Instalar y clausurar la casilla, recibir la votación, efectuar el escrutinio y cómputo de la votación, permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura, formular las actas de instalación, cierre de la votación y final de escrutinio e integrar los paquetes respectivos de la documentación de cada elección para hacerla llegar al Comité Distrital.

Se determina la forma en que los partidos políticos pueden estar representados en el Congreso. La elección en el caso de los diputados puede ser por mayoría relativa o por representación proporcional, y en el caso de los senadores exclusivamente por mayoría.

El proceso electoral se iniciaba en el mes de octubre del año anterior a la elección ordinaria y concluía en el mes de agosto del año de los comicios constitucionales.

Las fases básicas de dicho proceso eran:

I. Comprobar durante los meses de octubre, noviembre y diciembre la debida integración y funcionamiento de los organismos electorales;

II. Determinar en el mes de noviembre la demarcación de los distritos electorales uninominales, en los términos del primer párrafo del artículo 53 de la Constitución General de la República;

III. Establecer en el mes de enero, el número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales y acordar la fórmula electoral aplicable en la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional;

IV. Abrir en el mes de marzo los registros de candidatos, fórmulas de candidatos y las listas regionales de candidatos;

V. Realizar en los meses de marzo, abril, mayo y junio las actividades previstas el día de la votación;

VI. Recibir el sufragio el primer domingo de julio;

VII. Efectuar los cómputos en el mes de julio;

VIII. Registrar en el mes de agosto las constancias de mayoría; y

IX. Asignar en el mes de agosto los diputados electos por el principio de representación proporcional y expedir las constancias de asignación correspondientes.

"Tomando en cuenta que será el sufragio popular el que determine la existencia de los partidos políticos, la iniciativa amplía la naturaleza y

los efectos de la tradicional figura de la coalición, al consignar la posibilidad de que, si así lo convienen, los votos que obtengan los candidatos comunes sean asignados a la coalición o a alguno de los partidos políticos coaligados, para el efecto de que alcancen su registro. En este caso, la coalición representará para los partidos políticos con registro condicionado una opción más que les permitirá con la unión de sus esfuerzos, obtener su registro como partidos políticos nacionales".¹⁴

Dentro del conjunto de nuevas posibilidades que la LOPPE estatuye para la participación política, se encuentra la modalidad de las asociaciones políticas nacionales, las cuales para obtener su registro deben contar con un mínimo de cinco mil asociados, además de tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas, comprobar actividades políticas durante los dos últimos años anteriores al registro y contar con una ideología definida. Esta constituye una innovación que responde al propósito de ampliar el marco de posibilidades para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política. Las asociaciones políticas, nacionales complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos.

Para su constitución y registro se establecen requerimientos mínimos y se prevé, para estimular sus actividades, que podrán participar en las elecciones federales con candidatos propios, mediante convenio de incorporación que celebren con los partidos políticos, sin perder por ello su personalidad jurídica, su registro de asociación y su identidad.

CONTENCIOSO ELECTORAL

El capítulo I establece las características para que la votación de una casilla o una elección sean declaradas nulas.

¹⁴ Iniciativa de la Ley federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; Diario Oficial de la Federación; 6 de diciembre de 1977.

El capítulo II determina los recursos que pueden interponerse contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias, los cuales son:

- a) Inconformidad: Contra actos del Registro Nacional de Electores.
- b) Protesta: Contra los resultados en el escrutinio de las casillas.
- c) Queja: Contra el cómputo distrital, resolviendo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
- d) Revocación: Contra los acuerdos de los organismos electorales (Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales).
- e) Revisión: En asuntos relacionados con inconformidades, protestas y revocaciones.
- f) Reclamación: Ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Uno de los efectos positivos de la reforma electoral de 1977 fue el surgimiento de tres nuevos partidos con registro condicionado, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) cuyas plataformas ideológicas de alguna forma los apartaban del PRI. Desde luego que los orígenes del PCM se remontan a 1919 pero su actividad política, prácticamente fue proscrita entre 1958 y 1970. En la primera contienda electoral federal en que se aplicó la LOPPE (julio de 1979), las cifras para la Cámara de Diputados arrojaron los resultados que a continuación se indican:

PRI. 296 curules de mayoría relativa.

PAN. 4 curules de mayoría relativa y 39 de representación proporcional.

PPS. 11 curules de representación proporcional.

PARM. 12 curules de representación proporcional.

PCM. 18 curules de representación proporcional.

PDM. 10 curules de representación proporcional.

PST. 10 curules de representación proporcional.

Octavio Rodríguez Araujo, destacado estudioso de los partidos políticos y el sistema electoral en México, recogió la opinión de los partidos políticos sobre la reforma electoral de 1977 y los cambios que ésta podría significar. Para el PRI, esta reforma regula la participación de todos los partidos políticos en un marco legal que va de acuerdo a la realidad política del país, además de mejorar la representación de la minorías en los órganos respectivos.

Por su parte, el PAN, a través de un discurso pronunciado por Abel Vicencio Tovar, calificó la reforma política, como un "instrumento mañoso" que si bien abría la posibilidad de participación a nuevos partidos políticos, seguía permitiendo que el gobierno controlara los organismos electorales y manipulara el voto.

El PCM concebía la reforma política como una medida preventiva frente a las posibles repercusiones que la crisis económica pudiera tener en el ámbito político; reconoció sin embargo, que se debían aprovechar las posibilidades que significaban las modificaciones electorales, para que de este modo las fuerzas antiimperialistas y democráticas pudieran participar en las decisiones políticas.

En lo que respecta a la nueva composición de la Cámara de Diputados (diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional), los diputados de diversos partidos: PDM, PST, PPS, PAN y PCM reconocieron que se había abierto el debate en las diferentes comisiones, lo que permitía que se enriquecieran las decisiones a las que se llegaba.

Tomando en cuenta que ahora se permitía el registro condicionado de los partidos políticos de acuerdo al resultado de las elecciones, en 1978 lo obtuvieron el Partido Comunista Mexicano, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores. Para 1981, dos agrupaciones más recibieron registro condicionado: Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Social Demócrata.

Las asociaciones políticas que se registraron fueron: Unidad de Izquierda Comunista Francisco I. Madero, Unificación y Progreso, Unidad Democrática, Desarrollo Humano Integral, Acción Comunitaria (después de PSD), Movimiento por el Partido Socialista Revolucionario y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista, (PSUM).

Sin embargo "... durante la vigencia de la ley de 1977 se fraguó paulatinamente la capacidad organizativa, política e ideológica de los partidos políticos de oposición en México. El florecer participativo que se observó en las elecciones del 6 de julio de 1988 y que se tradujo en el fortalecimiento de los partidos en cuanto a su presencia en el Congreso de la Unión, así como en otros dos ámbitos políticos del sistema electoral, es muestra clara de que la LOPPE cumplió con su función promotora de la actividad partidaria con vistas a democratizar al sistema político mexicano".¹⁵

¹⁵ DE ANDREA, Francisco José. *Los Partidos Políticos y El Poder Ejecutivo*; IJ-UNAM, México 1990, p. 377.

A pesar de que la votación del PRI fue descendiendo entre 1979 y 1985, ganó en promedio el 98.4% de las diputaciones de mayoría relativa disputadas. En dos sentidos, esto tenía gran importancia, ya que reflejó el endurecimiento del aparato estatal en materia electoral, que se negaba a aceptar sus derrotas y contribuyó a acentuar la desconfianza del elector y de los liderazgos opositores hacia las autoridades electorales del país.

"El sistema mixto que creó la LOPPE terminó reproduciendo y agravando la paradoja de los diputados de partido, aunque mantenía los sesgos antipanistas y favorables a los aliados del PRI, daba más acceso absoluto a la oposición en la Cámara de Diputados, pero en vez de disminuir el nivel de conflicto electoral lo acicateaba, aunque resulte paradójico, la forma en que escogió el sistema mexicano para paliar sus problemas de inequidad representativa contribuyó a agravar el problema de la credibilidad. En el fondo, el contraste entre el crecimiento electoral de la oposición, la revolución de expectativas electorales generada durante el sexenio delamadridista y la incapacidad del PRI, para procesar internamente sus derrotas, colocaron al sistema en el callejón sin salida de las demandas simples: respeto al sufragio".¹⁶

Es de especial relevancia señalar que la LOPPE no contenía normatividad alguna relativa a los delitos electorales.

1.2 REFORMA POLÍTICA 1986-1987

Con la finalidad de hacer más comprensibles las reformas de 1986-1987 se decidió dividir el presente subcapítulo en: reformas constitucionales, estudio analítico y lo establecido por el Código en materia penal.

¹⁶ MOLINAR H., J. *Op. cit.*, pp. 136-137.

1.2.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

De acuerdo con el Decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de abril de 1986, se señala que:

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declara reformados y adicionados los Artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los Artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 65.- El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Período de Sesiones Ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un Segundo Período de Sesiones Ordinarias.

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

ARTICULO 66.- Cada Período de Sesiones Ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el Artículo anterior, pero

el Primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el Segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

ARTICULO 69.- A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adicionan los Artículos Décimo Séptimo y Décimo Octavo Transitorios de la Constitución para quedar como sigue:

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.- Los Diputados que se elijan a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1° de septiembre de 1988 hasta el 31 de octubre de 1991.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- Los Senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1° de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO 1°. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y las Reformas a los Artículos 65, 66 y 69 surtirán sus efectos a partir del 1° de septiembre de 1989.

ARTÍCULO 2º. Los Artículos Transitorios Décimo Séptimo y Décimo Octavo de la Constitución surtirán sus efectos a partir del 1º de septiembre de 1988."

1.2.2 ESTUDIO ANALÍTICO

Imposible sustraer el aspecto político-electoral del contexto nacional, mucho menos a partir de 1982 en que llega al poder el primero de los tres jefes del Ejecutivo que ha tenido nuestro país, capacitados en las Universidades de los Estados Unidos de América, lo que implica el ascenso de una nueva élite al poder político, la llamada "tecnocracia".

Desde 1970 existía el temor por parte de Estados Unidos de que por un lado el populismo echeverrista pudiera complicar las relaciones con el capitalismo estadounidense y que por el otro, la crisis política en Centroamérica pudiera extenderse a México y pusiera en riesgo sus intereses político-económicos en nuestro país.

Con la finalidad de garantizar la consolidación de su dominio en Latinoamérica, el gobierno norteamericano se dio a la tarea de buscar apoyos en los futuros gobernantes de la región. Por esta razón, los cambios en los procesos de búsqueda de la democracia latinoamericana, no pretendían que se estableciera un pluralismo efectivo y una competencia real entre opciones políticas, sino reducir la disputa política a la fórmula característica del sistema estadounidense: el bipartidismo. Esto es, de dos partidos antagonistas, sólo en la búsqueda del voto, no ideológicamente, es decir que ambos fueron partidarios del capitalismo y más específicamente, que aceptaran las tesis neoliberales.

Desde la óptica de los E.U.A., el PRI y el PAN tienen semejanzas entre el discurso económico y la orientación seguida, particularmente desde el gobierno de

Miguel de la Madrid. Dada esta situación, la fortaleza del PAN fue bien vista y alentada, pues se podía establecer en el país un bipartidismo que abarcara del centro-izquierda al centro-derecha, dejando en los extremos a partidos con una muy reducida capacidad de opción política.

Del mismo modo, es atendible lo que nos dice Silvia Gómez Tagle: "el partido oficial fue depositario del ímpetu revolucionario, se desarrollaron mecanismos de reproducción del poder por la ausencia de competencia de otros partidos."¹⁷

Sin embargo, y quizás al no haberse recuperado del gran impacto y sorpresa del panorama económico incierto, la población, en esos primeros años, no manifestó su malestar y desconfianza en el gobierno mediante movimientos políticos independientes, sino que buscó opciones institucionales de derecha. Así, en las elecciones municipales de Chihuahua en 1983, la oposición panista ganó 11 presidencias municipales (incluyendo Ciudad Juárez y la capital) y 11 diputaciones locales. Además, ganó también la ciudad de Durango y Guanajuato en ese mismo año. Para el año siguiente, en las elecciones locales de Baja California y Yucatán, el partido del Estado había establecido mecanismos bien organizados para manipular la votación. Más adelante, en las elecciones para gobernador en Nuevo León y Sonora, hubo violentas protestas en varias localidades por parte de los panistas, quienes reclamaban su victoria. Cabe destacar que varios prominentes empresarios nortños apoyaban dichas protestas, como una forma de manifestar su inconformidad a la crisis, la corrupción y el centralismo.

En 1986 las elecciones en Chihuahua representaron una movilización masiva de la población y de varios partidos políticos, encabezados por el PAN, cuya demanda principal era la defensa del voto. Así, se formó el Frente para la

¹⁷ GÓMEZ TAGLE, Silvia. "Los partidos políticos, las elecciones y la crisis"; *Primer Informe sobre la Democracia: México 1988*; Siglo XXI, México 1989, p. 210.

defensa del voto, con la participación del PSUM, PMT y PRT, y más adelante, el Movimiento Democrático Electoral, con más de 20 partidos y organizaciones sociales, sobre todo de campesinos. Hubo movilizaciones pacíficas, bloqueo de vías de comunicación, paros, cierre de pasos fronterizos y huelgas de hambre. A pesar de todo esto, sólo se reconoció el triunfo del PAN en Nuevo Casas Grandes y del PPS en Gómez Farías.

En Durango también hubo conflictos a raíz de las elecciones, y los panistas tomaron el Palacio Municipal de Durango y Cuencamé por considerarse ganadores de la gubernatura del estado y la alcaldía de la capital. En otros escenarios, como Aguascalientes, Oaxaca y Baja California, la inconformidad popular post-electoral estuvo a punto de convertirse en violencia abierta.

A todo lo anterior, el gobierno federal respondió anticipadamente apoyando con sus recursos a los candidatos oficiales, de manera abierta y hasta burda, además de controlar a las comisiones electorales locales para que manipularan los resultados a su favor.

Por otro lado, en septiembre de 1985 se suscitaron en la ciudad de México dos sismos cuya magnitud será recordada por varias generaciones. No sólo se produjeron pérdidas humanas y materiales de incalculable valor, sino también se manifestó, a la vista de todos, la gran brecha existente entre los capitalinos y sus autoridades. De esto modo, aquellos grupos de socorristas y voluntarios, que en un principio no tenían mayores intereses, se fueron convirtiendo, a lo largo de los días y frente al burocratismo e insensibilidad del gobierno, en movimientos de organizaciones vecinales que exigían a las autoridades su participación en las tareas de reconstrucción. Así, la capacidad de gestión administrativa y control político del gobierno capitalino fue totalmente rebasada por las agrupaciones de damnificados, a quienes posteriormente se unieron colonos de zonas populares y que pronto ampliaron sus demandas y peticiones originales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En otro orden de ideas, entre 1986 y 1987 se dio un importante movimiento estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México. Los estudiantes manifestaron su inconformidad frente a una serie de reformas propuestas por el rector Jorge Carpizo, cuya temática principal era el procedimiento de inscripción, exámenes y pago.

El movimiento estudiantil difícilmente puede entenderse en un contexto exclusivamente universitario. La política de austeridad y contracción salarial que había alcanzado a la UNAM y al sistema educativo nacional, carente de canales efectivos de comunicación y participación en los asuntos que les conciernen, en un país en el que los jóvenes, que son la mayoría de la población, tienen un futuro tan desesperanzador, la mera posibilidad de que se les cerrase una puerta más, la de ingreso a la UNAM y se les disipara prematuramente la esperanza de obtener un título profesional, logró concitar de manera sorprendentemente rápida la oposición contra las reformas.

Por último, debe mencionarse que dentro del partido en el gobierno surgió también un movimiento que buscaba democratizar a su organización, ya que el Presidente de la República gozaba de todo el derecho de designar a su sucesor, en función de los intereses de Estados Unidos, sin tomar en cuenta a los miembros del partido. Se le denominó *Corriente Democrática* y estaba encabezada, entre otros, por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Tello. En todo tiempo plantearon que sus demandas se encuadraban dentro de los *Documentos Básicos* del partido, en donde se declaraba buscar el logro de una democracia integral, en cambio sólo encontraron intolerancia e inflexibilidad. Así, el dirigente nacional del partido, en la XIII Asamblea, invitó a los miembros de la *Corriente Democrática* a no alterar las funciones partidistas o buscar su afiliación en otras organizaciones políticas. De esto nació una fuerza independiente de centro izquierda que, aprovechando la ley electoral vigente, formó, junto con el PPS, PARM, PMS y PST la coalición llamada

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Frente Democrático Nacional, que presentó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial para las elecciones de 1988.

El titular del Ejecutivo envió, junto con la iniciativa de reformas a la Constitución Política, otra donde proponía el Código Federal Electoral, que sustituía a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Manifestó el Presidente de la República, que:

"...no sólo corresponde al gobierno impulsar este desarrollo sino que en una medida importante su perfeccionamiento depende de los partidos políticos y de los ciudadanos."¹⁸

Con lo que no se cumplirá a cabalidad en su totalidad la reforma del artículo 60 constitucional, ya que se mantenía la disposición de que correspondía al Gobierno Federal, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, dando a los partidos políticos y ciudadanos un papel secundario.

"Los procesos electorales por esta razón, -continúa diciendo el titular del Ejecutivo- han de constituir un permanente ejercicio democrático en todas sus partes: democracia al interior de los partidos; democracia en la lucha ideológica; democracia en la emisión del voto; democracia en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido."¹⁹

Los cambios de fondo que aportó este nuevo Código Federal Electoral, fueron:

1. La derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionada a la votación.

¹⁸ Iniciativa de ley, para el Código Federal Electoral, México, pp. 57-58

¹⁹ *ibidem*, p. 58.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. La modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales.

3. El cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarado no laborable.

4. La modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados.

5. El uso de una sola boleta para la elección de diputado de mayoría y de representación proporcional.

El *Código Federal Electoral* fue publicado el 12 de febrero de 1987, en el Diario Oficial de la Federación.

Este *Código Federal Electoral*, con su denominación de *Código* trae consigo un cambio en relación con las leyes que le antecedieron, ya que el hecho de que se le denomine de esta manera, implica un reconocimiento de la autonomía del Derecho Electoral, debido a que se denomina *Código* a la fijación escrita que comprende el derecho positivo en alguna de sus ramas con unidad de materia, plan, sistema y método.

Asimismo, encontramos en su denominación tanto su ámbito de aplicación federal, como la materia objeto del mismo, lo electoral.

El Código Federal Electoral se integraba por cuatrocientos seis artículos divididos en ocho libros, que a su vez se componen de títulos y capítulos, con los siguientes rubros:

- Libro I. Disposiciones Generales.
- Libro II. De las Organizaciones Políticas.
- Libro III. Del Registro Nacional de Electores.
- Libro IV. Del Proceso y Organismos Electorales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Libro V. De la Elección.
- Libro VI De los Resultado. Electorales.
- Libro VII. De los Recursos, Nulidades y Sanciones.
- Libro VIII. Del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

1.2.3 CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987 (COFEL) Y LOS DELITOS ELECTORALES

A continuación se presentan los aspectos procedimentales en el caso de controversias y lo relacionado con los delitos electorales incluidos en el citado Código de 1987.

El Código contempla los siguientes recursos: Revocación, Revisión, Apelación y Queja.

Los tres primeros dentro de la etapa preparatoria; el último, en contra de los cómputos distritales validez de la elección. El que resulta totalmente distinto es el de apelación; se eliminan los recursos de aclaración, inconformidad, reclamación y protesta, conservándose de éste último su figura, sin trámite específico y como medio complementario al recurso de queja.

El legislador, en el artículo 312, consideró necesario definir el recurso, como "aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este Código, tendiente, a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, en los términos del presente libro".

Disposiciones Generales. En cuanto a la legitimación para la interposición de los recursos, el Código distingue dos momentos en su artículo 314. El primero durante la etapa preparatoria de la elección, en el cual pueden interponer recursos los ciudadanos, representantes de partidos y asociaciones políticas nacionales y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

candidatos registrados para la elección federal respectiva (fracción primera). Los partidos políticos son los únicos legitimados para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección, en la etapa posterior a los comicios (fracción segunda).

Las normas generales para la interposición de recursos se contemplan en el artículo 315, debiendo formularse por escrito, siendo las únicas pruebas las instrumentales públicas y se debe acreditar la personalidad del promovente.

El organismo ante quien se presenta el recurso lo debe hacer llegar, con las pruebas aportadas al organismo competente y, en su caso, al Tribunal de lo Contencioso Electoral, anexando copia de la resolución impugnada, un informe relativo y todos los elementos que se estimen necesarios sobre la resolución (artículo 316). El organismo competente o el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tan pronto lo reciben, acordarán sobre su admisión y desecharán los notoriamente improcedentes (artículo 317).

1.2.4 LIBRO OCTAVO

En el libro Octavo se sientan las bases para el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado con la reforma constitucional analizada.

El tribunal, como ya se mencionó, viene a sustituir las facultades que en materia electoral tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en esa época eran muy limitadas.

En el fondo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, debe entenderse como un primer paso, una etapa de transición hacia su absoluta independencia jurídica. En caso contrario, estaría destinado a desaparecer o a quedar en la inoperancia.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ahora bien, tradicionalmente, en lo que concierne a la justicia electoral, hay dos sistemas: el primero delega las funciones electorales en los organismos judiciales existentes y, el segundo, atribuye dichas funciones a tribunales electorales autónomos, cuya independencia pretende ser absoluta en cuanto a los poderes constituidos. En México, antes de la reforma de 1986 al artículo 60 constitucional, se optó por el primero de ellos. Así señalaba que: "Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones substanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita una nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable".

En otros términos, el Colegio Electoral era instado para que dictara una nueva resolución; la Corte se limitaba a promover la modificación de un criterio ya establecido.

Adicionalmente a lo contenido en el Código Penal para el Distrito Federal, en el Código Electoral de 1987, se señalaban los siguientes delitos, faltas y sanciones:

"ARTÍCULO 340.- Se impondrá multa por el equivalente de hasta cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer el delito o prisión hasta de tres años, o ambas sanciones a juicio del juez, y destitución del cargo o empleo en su caso, o suspensión de derechos políticos hasta por tres años, a los funcionarios electorales que:

I.- No hagan constar oportunamente las violaciones de que hayan tenido conocimiento en el desarrollo del proceso electoral;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.- Siendo servidores públicos del Registro Nacional de Electores, no admitan la solicitud de inscripción de alguna persona cuando sea procedente o se nieguen a inscribirla; alteren, oculten o sustraigan documentación relativa al padrón único; expidan credencial de elector a quien no le corresponda, no la expidan oportunamente, o la entreguen en blanco a quienes no les corresponda tenerla en su poder;

III.- No proporcionen oportunamente la documentación electoral correspondiente a los presidentes de las mesas directivas de casilla;

IV.- Siendo funcionarios de mesas directivas de casilla, consientan que la votación se lleve a cabo en forma ilegal o rehúsen admitir el voto de quien conforme a este Código tenga derecho al sufragio;

V.- Sin causa justificada, se nieguen a reconocer la personalidad de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, o bien les impidan el ejercicio de las atribuciones que les corresponden.

VI.- Que retengan o no entreguen al organismo electoral correspondiente el paquete electoral; y

VII.- Teniendo la obligación de hacerlo, se nieguen, sin causa justificada, a registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, dentro del plazo establecido en la fracción III del artículo 238 de este Código.

ARTÍCULO 341.- Se impondrá multa por el equivalente de 100 a 250 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito, o prisión hasta de tres años y destitución, en su caso, del cargo o empleo que desempeñe e inhabilitación para obtener algún cargo público hasta por tres años, al servidor público federal que:

I.- Abusando de sus funciones, obligue o induzca a los electores para votar a favor o en contra de un candidato;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II.- Prive de la libertad a los candidatos, a sus representantes, o a los representantes de los partidos políticos, o a los funcionarios electorales, bajo pretexto de comisión de delitos inexistentes y sin existir orden de aprehensión para ello; y

III.- Impida indebidamente la reunión de una asamblea o manifestación pública, o cualquier acto legal de propaganda electoral.

ARTÍCULO 342.- A los notarios públicos que sin causa justificada dejen de realizar las actividades señaladas por el artículo 292 de este Código, se les revocará la patente para el ejercicio notarial.

ARTÍCULO 343.- Se impondrá multa de 500 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de cometerse el delito y prisión de 4 a 7 años, a los ministros de culto religioso que por cualquier medio y por cualquier motivo induzcan al electorado a votar a favor de un determinado Partido o candidato o en contra de un Partido o candidato, o fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado.

ARTÍCULO 344.- A todo aquel extranjero que se inmiscuya en los asuntos políticos del país, se le revocara su calidad migratoria cualquiera que ésta fuera y se le aplicará lo dispuesto por la Ley General de Población.

ARTÍCULO 345.- Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por tres años a los presuntos diputados o senadores que, debiendo integrar el colegio electoral en los términos del Artículo 60 de la Constitución, no se presenten a desempeñar las funciones que les correspondan en esos cuerpo colegiados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 346.- Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del Artículo 63 de la Constitución.

ARTÍCULO 347.- Se procederá a la cancelación del registro, a juicio de la Comisión Federal Electoral, de todos aquellos partidos políticos que:

I.- Acuerden la no participación de sus candidatos electos en el Colegio Electoral; y,

II.- No acrediten comisionados ante la propia Comisión Federal Electoral en los términos de este Código, o bien, queden sin representación durante dos sesiones consecutivas, previa notificación de la primera ausencia.

Ninguna suspensión de derechos políticos o suspensión o cancelación de registro de que trataban los artículos anteriores podían acordarse sin que previamente se oyera en defensa al interesado, para lo cual deberá ser citado, a fin de que contestara los cargos y presentara las pruebas tendientes a su justificación.

ARTÍCULO 349.- En todos los casos de cancelación del registro, la resolución que la determine deberá publicarse en la misma forma que el otorgamiento de registro.

Cuando alguno de los actos señalados en el título correspondiente suponía la comisión de cualquiera de los delitos previstos en las leyes penales, independientemente de las sanciones indicadas en el Código, la Comisión Federal Electoral debería formular

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

denuncia o querrela ante la autoridad competente, a fin de que ésta ejercitara la acción penal correspondiente.

Cuando por motivo de un procedimiento electoral o en relación con éste, un individuo realizara una conducta que no prevista en el Título, pero sí de las mencionadas en la ley penal como delito, las autoridades competentes deberían intervenir en el ejercicio de sus funciones."

Sin duda las elecciones de julio de 1988 pasarán a la historia como las más reñidas de los últimos años. De entrada, encontramos que el Frente Democrático Nacional aglutinó a partidos que representaban diversas corrientes de opinión, y sorpresivamente, se convirtió en la segunda fuerza electoral del país, rompiendo así con la creencia del advenimiento del bipartidismo después de las elecciones locales anteriores en varios estados del país. Así, el PRI perdió votos en todas las entidades del país, y se supone que también la elección presidencial en varios estados; el Frente Democrático Nacional expresó un renacimiento de las tendencias de izquierda, apoyado en todo momento en los movimientos urbano-populares, mientras que el PAN demostró un nuevo potencial como partido opositor.

En lo que se refiere a resultados, encontramos que el PRI obtuvo el 51.1% de los votos y 256 curules de las que componían la Cámara de Diputados. Tuvo 99 derrotas en los distritos de mayoría, tomando en cuenta la suma de los sufragios obtenidos por los candidatos a diputados de los partidos que formaban el Frente Democrático Nacional. Además, fueron las elecciones con mayor índice de abstencionismo, ya que en los datos referentes a la elección de diputados, aquél llegó al 52.6% de un padrón de 38 millones de electores, tomando en cuenta que las cifras oficiales consideran que la población en edad de votar era en ese momento de más de cuarenta y tres millones.

Cabe destacar, además, que se presentó lentitud en el cómputo de los resultados, el gobierno gozó de ostensibles métodos de manipulación de las diferentes instancias del proceso en sí, y se puso de manifiesto la inviabilidad de los métodos legales (medios de impugnación) mediante los cuales los partidos políticos podrían presentar sus inconformidades. De este modo, se hizo evidente, tanto para los participantes en el proceso electoral como para la opinión pública (nacional e internacional), que la legislación electoral vigente no había podido resistir su primera y última prueba.

En general puede afirmarse que el COFEL fue concebido como un mecanismo más que buscaba mantener la permanencia del partido del Estado, y a la vez consolidar el control gubernamental sobre el proceso electoral. De este modo, la conformación proporcional de la representación partidaria en la Comisión Federal Electoral le permitió al PRI obtener el control total sobre este organismo, ya que de treinta y un votos controlaba dieciséis; se le permitió al partido mayoritario su participación en el reparto de los diputados de representación proporcional (lo que hacía disminuir las posibilidades de la oposición); se estableció la pérdida de registro para aquellos partidos que no obtuvieran el 1.5% de la votación en un solo proceso electoral (desde la reforma a la LOPPE en 1982).

Por otro lado, el hecho de que no se contemplara la necesidad de un convenio de coalición para que dos o más partidos presentaran candidaturas comunes permitió al FDN agrupar en torno a sí, a varios partidos sin mayores dificultades legales. Anteriormente este recurso sólo se había utilizado por el PRI y sus partidarios aliados. Además, la nueva conformación de la Cámara de Diputados (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional), aunado a la peligrosa disminución del porcentaje de votos destinados al PRI, hizo que el partido del Estado tuviera que recurrir a las alianzas en caso de proponer alguna reforma constitucional, ya que por sí solo no podría hacerlo. Así, se presentó una

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

novedosa situación: la Cámara de Diputados podría convertirse en opositor real frente al Poder Ejecutivo.

Por último, encontramos que los resultados electorales de julio de 1988 rompieron en su totalidad con el esquema de "carro completo" o "casi completo", que se había venido presentando sistemáticamente en los últimos años.

1.3 REFORMA POLÍTICA 1989-1990

La evolución de las elecciones mexicanas y la crisis de 1989 apuntaban hacia una hipótesis radical en el seno de la sociedad mexicana: la ilegitimidad del régimen, al menos entre amplios sectores de la población. En este sentido, la fórmula de la "paz del PRI", que no estaba, ni está exenta de contribuciones violentas, estaría basada menos de lo que se cree en el apoyo popular al régimen y bastante más en su capacidad de desarticular a la oposición, así como sus capacidades de coerción.

El resultado verdadero de la elección presidencial de 1988 quizás nunca se conozca, pero lo cierto es que el PRI conservó el poder y que los términos que el PAN y el FDN escogieron para confrontar ese hecho los colocaron en posiciones muy distintas en el proceso de negociación y lucha política que se inició con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

La aparente falta de legitimidad del nuevo sexenio, obligaba a la realización de reformas en la legislación electoral, de tal forma que se garantizara la mayoría numérica de los representantes del partido en el poder en el Congreso de la Unión y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y al mismo tiempo se diera participación en las modificaciones a los partidos políticos de oposición.

Los partidos políticos opositores, como implícitamente lo reconociera el propio mandatario nacional en su discurso el 1° de diciembre de 1988, se habían sentido ultrajados en sus derechos por una legislación electoral en la que aún no estaban todas las fuerzas políticas en igualdad de condiciones. No era que el Código Federal Electoral promulgado durante el sexenio 1982-1988 no hubiera respondido a cuestiones importantes, ya que con su creación se consolidó el sistema de partidos, se evitó la dispersión política y se otorgaron mejores espacios a las formaciones políticas en los medios de comunicación, así como mayores prerrogativas.

Mejoró también, aunque no tanto como se hubiera deseado, la representación en la configuración de la Cámara de Diputados. Pero el gran déficit de la reforma de 1986 -lo que se comprobó en las elecciones de julio de 1988- fue no establecer mecanismos lo suficientemente plurales, transparentes y expeditos en los procesos de sufragio, cómputo y calificación.

El peso del gobierno en la Comisión Federal Electoral y las Comisiones Locales, lo anacrónico de los métodos utilizado, y las contradicciones y lagunas en el proceso de calificación, no permitieron el fortalecimiento de la confianza social en los resultados electorales.

El Código de 1987 nunca superó el obstáculo de ser ideado y estructurado desde el gobierno con una muy escasa participación de los partidos de oposición; en este sentido seguía siendo reflejo de un sistema político de partido prácticamente único. Por ello es que resulta lógico que cuando la sociedad y los partidos decidieron, como lo hicieron en 1988, dejar claramente garantizada la pluralidad, se tornó imprescindible que el régimen electoral se adecuara a esa nueva realidad.

La mayoría de los analistas, investigadores y columnistas políticos esperaban, aunque con cierto escepticismo, que la consulta a que había

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

convocado en diciembre de 1988 el Presidente de la República, concluyera con verdaderas aportaciones a la democracia en los procesos electorales.

A partir del 9 de enero de 1989 y por instrucciones del Presidente Salinas de Gortari se iniciaría una amplia consulta para reformar el Código Federal Electoral. El propósito era presentar después una iniciativa de ley, convocando antes a un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión desde el 1° de julio. El Presidente de la República deseaba que para esa "gran consulta pública" se convocara a las fuerzas políticas nacionales y la opinión pública de México."

"No hay la menor duda de que el Código en cuestión merece una seria reforma. Ya en el pasado proceso electoral se detectaron y comprobaron varias de sus fallas. Por ejemplo, las pruebas, la acreditación de personalidad de las partes, los recursos, la competencia y alcance de los fallos del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, son aspectos, entre otros, que merecen la mayor atención: Lo cierto es que no hay democracia sin credibilidad, sin confianza en los mecanismos electorales; pero tampoco la hay sin justicia real y efectiva".²⁰

Desde luego que la reforma a las leyes no otorga garantías absolutas de que se arribaría a la democracia, pero era del consenso general que contar con una legislación democrática, que no se prestara a interpretaciones o a omisiones, haría menos difícil erradicar esas prácticas irregulares tradicionalmente imputadas al gobierno y a su partido.

²⁰ CARRANCA Y RIVAS, Raúl. "El agua del molino. Reforma Electoral" *El Día*; Miércoles 28 de diciembre de 1988, 1ª. Plana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

En los términos del artículo séptimo del Acuerdo que creara la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales²¹, se instaló la citada Comisión el 17 de enero de 1989, expidiendo la convocatoria correspondiente el día 19 del mismo mes y año.

En ella se establecía la celebración de cuando menos once audiencias públicas para abordar todos los temas concernientes a la reforma electoral, bajo los siguientes enunciados generales:

- Derechos Políticos y Representación Nacional.
- Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales
- Política y Medios de Comunicación Social.
- Registro Nacional de Electores.
- Organismos y Procesos de lo Contencioso Electoral.
- Instituciones Políticas del D.F.

Las audiencias se llevaron a cabo las días 1º, 8, 15 y 22 de febrero; 1º, 8, 15 y 29 de marzo; 5, 12, 19 y 26 de abril. "...Para determinar por consenso tanto el número de las personas a instituciones invitadas a comparecer directamente en las audiencias públicas, la Comisión Especial realizó semanalmente reuniones públicas preparatorias. En total se expusieron noventa ponencias, de las cuales cuarenta y ocho correspondieron a representantes de partidos políticos y cuarenta y tres a invitados especiales. Asimismo, como respuesta a la convocatoria, se recibieron cuarenta y tres trabajos remitidos por ciudadanos, así como por diversas asociaciones políticas e instituciones académicas".²²

Después de las sesiones que conformaron la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, el 27 de junio de 1989, la Comisión Permanente del Congreso

²¹ Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1989.

²² Consulta sobre Reforma Electoral: Informe 1989; Comisión Federal Electoral, México, 1989, p. 596.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Unión emitió el decreto por el cual se convocó al período extraordinario de sesiones para ocuparse de las iniciativas de reformas constitucionales que se derivarían de las propuestas realizadas por los partidos políticos en el curso de la Consulta.

En la sesión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del 5 de septiembre de 1989, fue aprobada la clasificación y selección de iniciativas que realizó la subcomisión conforme al siguiente temario:

- I. Organismos Electorales
- II. Calificación y contencioso electoral
- III. Derechos políticos y responsabilidades
- IV. Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados
- V. Integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores
- VI. Partidos políticos
- VII. Distrito Federal o Estado de Anáhuac

El desarrollo de las deliberaciones sostenidas en el seno de la Subcomisión llevó a precisar los aspectos básicos para una reforma electoral, los que permitieron concluir en diversas iniciativas de reformas constitucionales que el Constituyente Permanente concretara mediante el decreto del 6 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación que reformó y adicionó siete artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a las bases que regularían la integración de la Cámara de Diputados, el régimen de partidos políticos y el sistema electoral en nuestro país.

Los cambios efectuados se concretaron de la siguiente forma:

- a) Artículo 5º Constitucional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.

b) Artículo 35 Constitucional

Fue modificado en su fracción III, la cual a la letra dice:

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

Como se aprecia el cambio no fue sustancial en cuanto a la claridad de los procesos electorales, pero si se protege el Estado de nuevas manifestaciones "no pacíficas" como las que amenazaron con producirse después de las elecciones presidenciales de julio de 1988.

c) Artículo 36 Constitucional

La fracción I se adicionó con un párrafo en el que se plantea que corresponde tanto al Estado como a los ciudadanos, en términos que establezca la ley, la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos.

d) Artículo 41 Constitucional

Se le adicionaron siete párrafos en los que se destaca que la organización de las elecciones es una función del Estado que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, función que se realiza a través de un órgano público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El organismo público es la autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; debe contar en su estructura con órganos de dirección, ejecución y técnicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se ordenó el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, la creación de un tribunal autónomo, dotado de plena jurisdicción, encargado de velar por el cumplimiento del principio de legalidad. Contra sus resoluciones no procedería recurso ni juicio alguno, salvo aquellos que se dicten con posterioridad a la jornada electoral que podrán ser revisadas por los colegios electorales.

e) Artículo 54 Constitucional

Este artículo fue prácticamente derogado y sustituido por un nuevo texto, el cual contemplaba la elección de 200 diputados por el principio de representación proporcional.

f) Artículo 60 Constitucional

De la misma forma que en el artículo 54, el 60 fue cambiado en su redacción totalmente, aunque en esencia establecía exactamente lo mismo, exceptuando en lo que respecta al número de miembros del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ya que la reforma estableció que éste se integraría con cien presuntos diputados, sesenta electos en distritos uninominales designados por el partido que hubiera recibido mayor número de constancias de mayoría en la Comisión Federal Electoral y cuarenta electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos, en forma proporcional al porcentaje de votación reconocido por la Comisión Federal Electoral, es decir, lo que junto con el artículo 54 Constitucional, la oposición llamó "el candado de seguridad" o "cláusula de gobernabilidad".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

g) Artículo 73 Constitucional

Sus modificaciones se concentraron en la fracción VI, base tercera, en lo concerniente a la elección de los veintiséis representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional.

Se concluye entonces que esta modificación tiene como objetivo principal, establecer la normatividad para la formación de la Asamblea de Representantes del D.F., en cuanto al registro de candidatos, representación proporcional y el aspecto contencioso electoral.

h) Transitorio

En el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, se derogan también los artículos transitorios constitucionales 17, 18 y 19.

La causa fue que los tres artículos transitorios fueron incluidos en la Constitución con la finalidad de establecer las bases por las que se regiría la duración del período correspondiente a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión.

En el caso de los diputados, éste se iniciaría el 1º de septiembre de 1988 y concluiría el 31 de octubre de 1991.

Para los senadores el decreto incluía las Legislaturas LIV y LV, la primera tendría una vigencia de 3 años, del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991, en tanto que la LV comprendería los 6 años que estipula la Constitución, del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El cambio, en el caso de los diputados, suponía sólo la ampliación de sus funciones por 31 días más, puesto que la fecha que se establecía para el inicio de labores del Congreso era, antes del decreto, el 1º de septiembre.

En lo que respecta al Senado se sustituyó el sistema de elección total de sus integrantes cada seis años con el de renovación por mitad a cada tres años. Se argumentaba que de esta forma se mantenía la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores, garantizando así la continuidad de los trabajos legislativos y mayor presencia del Senado en la vida política del país.

1.3.2 ESTUDIO ANALÍTICO

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 consta de ocho libros:

- Libro I. Integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Libro II. Los Partidos Políticos.
- Libro III. El Instituto Federal Electoral
- Libro IV. Los procedimientos especiales de las Direcciones Ejecutivas.
- Libro V. El Proceso Electoral.
- Libro VI. El Tribunal Federal Electoral.
- Libro VII. Las Nulidades, el Sistema de Medios de Impugnación y las Sanciones.
- Libro VIII. La elección e integración de la Asamblea de Representantes del D.F.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, dentro de sus innovaciones, la creación de un organismo autónomo -Instituto Federal Electoral- que será el encargado de organizar las elecciones. Este organismo tiene como sus principales fines, y de ahí la conformación de sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estructura, la integración del Registro Federal de Electores, es decir establecimiento de un nuevo padrón electoral y la subsecuente credencialización, que ahora debería incluir firma del elector, huella digital y fotografía. Otra de sus principales funciones fue la creación de un Servicio Profesional Electoral, basado en el reclutamiento, capacitación y ejercicio de, y para la función electoral; así se propone que el Instituto y sus funcionarios actúen como institución independiente, para que así pueda garantizarse la profesionalización e imparcialidad de los procesos electorales. Cabe destacar también la creación de un área dentro del Instituto que se encarga directamente de la insaculación, capacitación y selección de todos aquellos ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla (en el año de elecciones federales), y que además tenía a su cargo la celebración de convenios con autoridades educativas de investigación en todo el país para que, conjuntamente con los órganos locales y distritales, pudiera promoverse en todo tiempo la ampliación de la cultura política en el país.

Dentro de este mismo ámbito, resalta la creación de un nuevo órgano electoral que sustituye a la antigua Comisión Federal Electoral: el Consejo General, el cual estaba integrado por el Secretario de Gobernación, dos diputados, dos senadores (Uno representando a la mayoría y otro a la primera minoría), 6 consejeros magistrados, un representante de cada partido político que hubiese obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional, otro por el partido que obtuviera entre el 10 y el 20%, y otro más si alcanzaba entre el 20 y 50%, y un representante con voz pero sin voto para cada partido que hubiera obtenido registro condicionado.

Respecto a la cláusula de gobernabilidad que como se mencionó anteriormente, fue ampliada respecto a su antecesora, se determina que al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 35% de la votación nacional, se le asignará un número suficiente de curules hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, aparte de otros dos diputados por cada punto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

porcentual por encima de ese porcentaje, lo cual claramente deriva en una situación de sobre-representación del partido mayoritario.

Se crea, además, el Tribunal Federal Electoral, que contaría ahora con Salas Regionales y jueces instructores que pueden auxiliar a los magistrados, y cuyas resoluciones son de pleno derecho y deben ser acatadas por los órganos correspondientes. A pesar de esto, aparece de nuevo el fenómeno de la auto calificación por medio de los Colegios Electorales, que si bien están obligados a tomar en cuenta los dictámenes del Tribunal, y para modificar los mismos deberán contar con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes, se conserva el tan debatido principio de ser juez y parte en una elección.

Uno de los temas más interesantes que se tocan en esta nueva legislación es la fórmula para la asignación de los diputados plurinominales, los cuales se repartirían por el principio de la "primera proporcionalidad", en el cual los partidos pequeños que obtengan un poco más del 1.5% de la votación nacional tendrán unos cuantos diputados más de los que les correspondería según su porcentaje de votos.

Respecto a los partidos políticos y la forma en que pueden participar, se puede resaltar que desaparecen las figuras de las asociaciones políticas y de las candidaturas comunes, como una consecuencia lógica a la situación que se presentó en las elecciones de 1988. En el mismo sentido, aumentaron los requisitos para formar coaliciones.

Por otro lado, vuelve a encontrarse el registro condicionado, que podrán obtener los partidos políticos que cumplan con los requerimientos señalados por el COFIPE. En lo que toca a las prerrogativas, tanto en los tiempos oficiales en medios de comunicación masiva como en el financiamiento, encontramos estos aspectos mucho más claramente definidos que anteriormente, aunque no se amplían sus alcances de manera significativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el aspecto técnico, es importante resaltar el hecho de que se da una gran importancia a los materiales electorales que se usarán el día de la jornada electoral, ya que se especifica que las urnas deben ser transparentes, y se amplían las características que debe tener la credencial para votar. Al igual que el COFEL, se acortan los plazos para la entrega de los paquetes electorales, y se determina que se podrán conocer los resultados preliminares al momento en que los paquetes sean entregados en los Consejos Distritales.

1.3.3 EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LOS DELITOS ELECTORALES

En materia de lo contencioso electoral, es importante resaltar que a la par de la creación del COFIPE se introduce en el decreto un apartado sobre delitos electorales, en el artículo segundo transitorio que da lugar a la inclusión, en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, del título vigésimo cuarto que queda en los siguientes términos:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"TITULO VIGÉSIMOCUARTO
Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de
Ciudadanos

CAPITULO ÚNICO

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

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

II. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos 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

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 Federal Electoral.

Art. 402. 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.

Art. 403. Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio de juez, 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;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- III. Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes; o
- IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o el escrutinio.

Art. 404. Se impondrán hasta quinientos días multa, a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en 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.

Art. 405. 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:

- 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 justificadas con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;
- III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
- IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales;
- V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada;
- VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar 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; y
- VIII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político.

Art. 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:

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;

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

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

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

V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo;

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

Art. 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:

I. Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato;

II. Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

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.

Art. 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.

Art. 409. Se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, 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.

Art. 410. La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta 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 fuere de nacionalidad extranjera."

1.4 REFORMA DE 1996

Después de algunas modificaciones al COFIPE, durante el segundo semestre de 1996 se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regula los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios e innovaciones tanto a nivel del

ordenamiento constitucional como de la legislación reglamentaria en materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de los principales cambios e innovaciones que comprendió este importante proceso de reforma, destacan los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral, así como trascendentes innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.

I. INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE LA UNIÓN

1. CÁMARA DE DIPUTADOS

- **Fijación del límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por ambos principios.**

A diferencia de la legislación anterior, el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en la conformación de la Cámara es ahora de 300 diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), es decir, un 60% de los 500 escaños que la conforman.

Cabe recordar que de acuerdo con las disposiciones precedentes, si el partido político con mayor fuerza electoral obtenía más del 60% de la votación emitida a nivel nacional, podía contar hasta con 315 diputados electos por ambos principios, pero si obtenía el 60% o menos de la votación nacional, el límite máximo de representación se fijaba en 300 diputados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- **Fijación de un nivel máximo de sobre representación de ocho puntos en la relación votos-escaños para todo partido político.**

Como complemento a la fijación de un límite máximo de representación de la primera fuerza electoral, y en respuesta a la demanda de procurar la mayor proporcionalidad posible en la relación entre votos y escaños, por vez primera se ha adoptado una disposición orientada expresamente a fijar un límite a la eventual sobre representación de las fuerzas políticas en la conformación de la Cámara de Diputados.

De ahí que, como regla general, ningún partido político podrá contar con un número total de diputados electos por ambos principios que represente más de ocho puntos respecto a su porcentaje de votación nacional, es decir, se restringe a un máximo de 8% la diferencia que se puede establecer en la relación votos-escaños para cualquier partido político.

La única salvedad que la ley prevé a la aplicación de esta regla, es que un partido político obtenga, por sus triunfos en la elección de los 300 diputados de mayoría relativa, un porcentaje del total de curules de la Cámara superior a la suma de su votación más el 8%.

- **Incremento del umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional.**

Se incrementó de 1.5 a 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político adquiera el derecho de participar en la asignación de los 200 escaños de representación proporcional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2. CÁMARA DE SENADORES

- **Incorporación del principio de representación proporcional para integrar la Cámara de Senadores.**

Con el propósito de mejorar la fórmula de representación partidista en la integración del Senado, se incorporó el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes.

Ahora se elegirán sólo tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas: dos por el principio de mayoría relativa y el tercero será asignado a la primera minoría; en tanto que los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

De manera consecuente con la disposición incorporada a tal efecto en la integración de la Cámara de Diputados, el umbral de votación requerido para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de escaños senatoriales de representación proporcional, se fijó también en el 2% de la votación emitida a nivel nacional.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS

1. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

- **Establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga el registro como partido político nacional.**

Se suprime la modalidad de registro condicionado que anteriormente contemplaba la ley para que una organización política obtuviera el reconocimiento requerido

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

para participar en las elecciones federales, estableciéndose como único procedimiento el del registro definitivo.

Consecuentemente, la denominación "partido político nacional" se reserva todas las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal y desaparece el régimen diferenciado de derechos y prerrogativas entre partidos con registro definitivo y condicionado.

- **Flexibilización de los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional.**

En lugar del mínimo de 65 mil afiliados a nivel nacional que se exigía con anterioridad, ahora se exige contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas, o bien con 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales; aunque se puntualiza que, en ningún caso, el total puede ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

- **Incremento del porcentaje requerido para que un partido político nacional conserve su registro.**

En todo caso, se fija en un mínimo del 2% el porcentaje de votación requerido en cualquiera de las elecciones federales (diputados, senadores o Presidente) para que un partido político nacional conserve su registro.

2. AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

- **Reconocimiento de la figura de agrupaciones políticas nacionales.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con objeto de ampliar los cauces de participación y representación política ciudadanas y como complemento del sistema de partidos políticos, se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Las agrupaciones políticas nacionales sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante la suscripción y registro ante la autoridad electoral de acuerdos de participación con un partido político. Bajo ninguna circunstancia pueden utilizar la denominación de "partido" o "partido político", ni participar en procesos electorales mediante coaliciones.

Deben presentar una solicitud de registro ante el Instituto Federal Electoral, para lo cual, además de disponer de documentos básicos y de una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido, deben acreditar que cuentan con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 10 entidades federativas.

En caso de obtener su registro, disponen de un régimen fiscal especial así como de financiamiento público para apoyar sus actividades de educación y capacitación política e investigación socio-económica y política.

III. CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA POLÍTICO-ELECTORAL

1. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- **Garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Se establece un conjunto más equitativo y preciso de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales.

Independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones a que tienen derecho los partidos políticos durante los periodos electorales se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Anteriormente la ley disponía que los tiempos adicionales de transmisiones se asignaran de manera proporcional a su fuerza electoral.

Los tiempos adicionales no sólo comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en el proceso electoral en que se elija al Presidente (que se reducen a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), sino además la adquisición mensual por parte del Instituto Federal Electoral de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno.

- **Realización de monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas en los espacios noticiosos.**

Se faculta a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General.

- **Reconocimiento del derecho de aclaración informativa.**

Se reconoce que los partidos políticos, candidatos y coaliciones podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

2. RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- **Prevalencia del financiamiento público sobre otros tipos de financiamiento.**

Se prescribe a nivel constitucional que el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento partidista permitidos y regulados por la ley.

- **Redefinición de las modalidades de financiamiento público.**

El financiamiento público queda comprendido bajo tres modalidades:

1. **Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:** el 30% se asigna en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación de los partidos representados en el Congreso.
2. **Gastos de campaña:** el año de la elección, a cada partido se le otorga un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
3. **Actividades específicas como entidades de interés público:** el Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados por cada partido en el año inmediato anterior por las actividades de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política y; tareas editoriales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **Prohibición de aportaciones anónimas.**

Se dispone que los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

- **Nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.**

En relación con el financiamiento realizado en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales con residencia en el país (simpatizantes), se dispone que ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por este concepto por una cantidad superior al 10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a todos los partidos políticos en el año que corresponda. Asimismo, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrá un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a todos los partidos políticos en el año que corresponda.

- **Mayor fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas.**

Se le confieren importantes atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General para fiscalizar el manejo de tales recursos, así como para la recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir.

Entre tales atribuciones se incluyen la de ordenar, en los términos que acuerde el Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas; la de ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, y la

de presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones.

3. TOPES A GASTOS DE CAMPAÑA

- **Modificación de las reglas para que el Consejo General determine los topes de los gastos de campaña.**

Se transfiere al Consejo General del Instituto Federal Electoral la atribución de acordar y aprobar los topes de gastos de campaña que deben aplicarse a todas las elecciones federales.

De igual manera, se modifican de manera significativa y se estipulan de manera más clara y precisa las reglas que debe observar el Consejo General para determinar los topes de gastos en las elecciones de Presidente, senadores y diputados.

IV. INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1. ÓRGANOS CENTRALES DE DIRECCIÓN

- **Exclusión de toda participación y representación del Poder Ejecutivo.**

Con el propósito de afirmar la autonomía e independencia del organismo público depositario de la autoridad electoral, se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en la conformación del Instituto Federal Electoral. Anteriormente, el Secretario de Gobernación, en su calidad de Consejero del Poder Ejecutivo, presidía el Consejo General.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- **Creación de las figuras de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva.**

La Presidencia del Consejo General es detenada por un Consejero Presidente, electo para un periodo de siete años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios ahí representados.

El Presidente del Consejo General asume algunas de las atribuciones que anteriormente le correspondían al Director General (figura suprimida), entre las que destacan la de proponer al propio Consejo el nombramiento del Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos; presidir la Junta General Ejecutiva y ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de los comicios.

El Secretario Ejecutivo es electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Son funciones del Secretario Ejecutivo coordinar la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y representar legalmente a la institución, entre otras.

- **Nueva fórmula para la integración del Consejo General.**

Se reduce a nueve el número de Consejeros con derecho a voz y voto: el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, figura que sustituye a la de Consejeros Ciudadanos. Al igual que el Presidente del Consejo General, los ocho Consejeros Electorales son electos por el voto de las dos terceras partes de los

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Duran en el cargo siete años y pueden ser reelectos.

Por otra parte, además de suprimirse la figura del Consejero del Poder Ejecutivo, los Consejeros del Poder Legislativo pierden su derecho al voto, pero además cada partido político con representación en el Congreso (grupo parlamentario) tiene derecho a proponer a un Consejero por igual.

Los partidos políticos nacionales mantienen su derecho de acreditar un representante por igual, con voz pero sin voto. El Secretario Ejecutivo del Instituto también concurre en la integración del Consejo General, con voz pero sin voto.

- **Ampliación y redefinición de las atribuciones del Consejo General.**

En la medida en que el nuevo esquema y funcionamiento del IFE ha procurado fortalecer las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección, y de manera consecuente con la incorporación de algunas innovaciones o la legislación, se ha ampliado y redefinido la esfera de atribuciones del Consejo General en su calidad de máximo órgano de deliberación y decisión del Instituto.

Entre las innovaciones o adecuaciones incorporadas se pueden mencionar: designar a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales; resolver sobre el otorgamiento y pérdida del registro de las agrupaciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos, y fijar las políticas y programas generales del Instituto.

- **Creación de Comisiones Permanentes del Consejo General.**

Independientemente de que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ley dispone la creación de cinco Comisiones Permanentes que se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales y cuyo propósito es el de supervisar y apoyar las actividades sustantivas en materia de:

- o Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- o Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
- o Organización Electoral.
- o Servicio Profesional Electoral.
- o Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En la Sesión Ordinaria del Consejo General, efectuada el 22 de noviembre de 1996, se anunció la integración de otras dos comisiones:

- o Registro Federal de Electores
- o Administración

2. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

- **Ajustes en la integración y atribuciones de los Consejos Locales.**

Los Consejos Locales experimentan cambios en su integración, que resultan consecuentes con los introducidos en la integración del Consejo General. Ahora se integran por sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien fungirá como Vocal Ejecutivo de la Junta respectiva y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General.

Entre los ajustes que experimenta su catálogo de atribuciones, se puede mencionar la adición de las siguientes: efectuar el cómputo de la elección de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Senadores por el principio de representación proporcional a nivel de entidad federativa, y nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

- **Ajustes en la integración de los Consejos Distritales.**

La integración de los Consejos Distritales se replantea en la misma forma y términos que la de los Consejos Locales, es decir, se conforman ahora con sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien también funge como vocal ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.

V. COALICIONES PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS COMUNES

- **Extensión del derecho de formar coaliciones a las elecciones de senadores de representación proporcional.**

De manera consecuente con la creación de la figura de senadores electos por el principio de representación proporcional, se hace extensivo a la elección correspondiente el derecho de los partidos políticos a formar coaliciones para postular candidatos comunes.

- **Mayor precisión en el rango de las coaliciones parciales.**

Las coaliciones para las elecciones de Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa no tendrán efectos extensivos a otros cargos en disputa cuando se den en los siguientes términos:

Para la elección de Senadores se deben registrar un mínimo de seis y un máximo de 25 fórmulas de candidatos, pero invariablemente se deben incluir las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

dos correspondientes a cada entidad federativa (en cada entidad se eligen dos senadores de mayoría).

Para la elección de Diputados se deben registrar un mínimo de 33 y un máximo de 100 fórmulas de candidaturas comunes.

VI. JUSTICIA ELECTORAL

- **Reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.**

Se consagra la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, referida única y exclusivamente a las leyes electorales expedidas a nivel federal y local, reconociéndose a los partidos políticos como los únicos sujetos facultados para promoverlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sólo los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral pueden plantear la no conformidad de las leyes electorales federales con la Constitución; en tanto que los partidos políticos con registro estatal sólo lo pueden hacer en contra de las leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

Además, se dispone que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- **Protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos.**

Se consagra en el ordenamiento constitucional que el sistema de medios de impugnación establecido para asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

- **Revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales.**

Se establece la revisión constitucional, por parte del Tribunal Electoral, de los actos y resoluciones firmes y definitivos de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o para resolver las controversias que surjan durante su desarrollo.

El Tribunal Electoral está facultado para resolver de forma definitiva e inatacable tales impugnaciones, cuando puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones.

Esta vía procederá únicamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

- **Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.**

El Tribunal Electoral con jurisdicción federal (anteriormente Tribunal Federal Electoral) pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado y se le define como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, que se reservan expresa y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además de asumir las atribuciones de que disponía el Tribunal Federal Electoral, que ahora son distinguidas y puntualizadas con mayor precisión, el Tribunal Electoral también adquiere la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones finales de autoridades electorales locales, así como las de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

- **Readscripción de la facultad de calificar la elección presidencial.**

Se transfiere al Tribunal Electoral la atribución de calificar la elección presidencial, que le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Consecuentemente, le corresponde al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten sobre la elección presidencial, las cuales son resueltas invariablemente como única instancia por la Sala Superior.

VII. REGÍMENES ELECTORALES LOCALES

- **Prescripción para que las constituciones y leyes de los estados incorporen principios y garantías fundamentales en materia electoral.**

Se ordena que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen un conjunto de principios y condiciones que resulten consecuentes con los prescritos en el régimen electoral a nivel federal. Entre ellos se incluyen los siguientes:

1. Autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia.
2. Financiamiento público equitativo para los partidos políticos.
3. Condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.
4. Fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos políticos en las campañas electorales.
5. Tipificación de delitos y faltas electorales, así como de las sanciones aplicables.

VIII. RÉGIMEN POLÍTICO-ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

- **Conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa.**

La Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, se convierte en Asamblea Legislativa y sus miembros se denominan ahora Diputados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Asamblea Legislativa asume nuevas atribuciones, entre las que destacan las siguientes: examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos del D.F.; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el D.F.

- **Elección popular del Jefe de Gobierno del D.F.**

Se dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años. Anteriormente era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Entre las nuevas atribuciones que tendrá a su cargo el Jefe de Gobierno del D.F. figuran la de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; la facultad de iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

1.4.1 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como producto de la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación, dándose con ello la pauta a una serie de modificaciones en el esquema contencioso electoral federal mexicano, manifestado en la reforma legal del mismo año. A esta Institución se le dotó de nuevas atribuciones, se fortaleció su estructura orgánica y capacidad resolutoria y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, se constituyó en máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Una característica singular de la democracia en México durante la última década ha sido la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales.

Entre los aspectos fundamentales de la reforma de 1996 se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

Después de celebrarse el proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, para lo cual, los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, identificaron sus puntos de consenso y disenso a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de auto calificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

Como resultado de la experiencia de los comicios federales de 1994, durante los años 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales, a través de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la cual se convocó a los ciudadanos, los propios partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresaran sus opiniones y propuestas en esta importante materia, tendientes a superar los problemas enfrentados y asimismo a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron con la aprobación por consenso de las cuatro fracciones parlamentarias de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

La reforma comprendió la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusiva y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan se encuentran:

- Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo.
- Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

- Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia.
- Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.
- Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- Modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema

Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; anteriormente correspondía al Poder Ejecutivo hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados.

- Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política de nuestro país de competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Atendiendo a la reforma constitucional a que se viene haciendo referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

En consecuencia, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo.

ESTRUCTURA ORGÁNICA

Debido a las características y dimensiones geográficas de México y con el objeto de descentralizar la impartición de justicia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funciona con una Sala Superior y cinco Salas Regionales:

La Sala Superior es permanente y está integrada por siete Magistrados Electorales cuya sede se encuentra ubicada en el Distrito Federal.

Las Salas Regionales funcionan únicamente durante el año de las elecciones y cada una de ellas se integra por tres Magistrados Electorales.

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, está a cargo de una Comisión de Administración, que se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

1.4.2 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA FISCALÍA ESPECIAL SOBRE DELITOS ELECTORALES

De acuerdo con el Capítulo IV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) conocer de los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos previstos en el Título Vigésimo cuarto del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal (hoy Código Penal Federal), y tendrá las facultades siguientes:

- I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos, de su exclusiva competencia, le confieren al Ministerio Público de la Federación los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica.
- II. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal. En este caso deberá notificarse al ofendido de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- III. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;
- IV. Interponer los recursos pertinentes;
- V. Intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o los procesos respectivos;
- VI. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- VII. Las demás que señalen las leyes, y otros ordenamientos normativos.

Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal, que será nombrado por el Ejecutivo Federal, quien actuará con plena autonomía técnica y tendrá las siguientes facultades:

- I. Atender el despacho de los asuntos competencia de la Fiscalía;
- II. Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;
- III. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría General de la República, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- IV. Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;

- V. Expedir los acuerdos, circulares, manuales e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía;
- VI. Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que conforman la Fiscalía y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como conceder audiencia al público;
- VII. Informar al Procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía;
- VIII. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso,
- IX. Las demás que sean consecuencia natural de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía.

El anterior Fiscal Especializado en Delitos Electorales, Dr. Javier Patiño Camarena en su Informe presentado en el mes de enero de 2000²³ explica que en el proceso federal electoral la FEPADE viene a significarse por ser la subprocuraduría especializada de la Procuraduría General de la República, responsable de atender en forma institucional, profesional y especializada y con autonomía técnica todo cuanto se relaciona con los delitos electorales federales. Esta afirmación amerita dos comentarios: primero, en la estructura orgánica de la Institución la Fiscalía tiene el carácter de Especializada y no de Especial, toda vez que es responsable de conocer, atender y perseguir la generalidad de delitos electorales federales y no algún delito electoral en lo particular; y segundo, la autonomía técnica significa que en su actuación está facultada para integrar y resolver todo cuanto se requiera con relación a las averiguaciones previas en materia penal electoral federal, así como para intervenir en los procesos penales y

²³ PATIÑO CAMARENA, E. Javier. *Informe de Actividades 1997-1999*; PGR-FEPADE, México, 2000.

juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República.

En el desempeño de las responsabilidades encomendadas a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en todo momento se ha tenido presente que la procuración de justicia en materia penal electoral tiene dos grandes vertientes, que dan lugar a la configuración de dos programas institucionales sustantivos: el primero consiste en conferir una atención institucional, profesional y especializada a todas y cada una de las denuncias presentadas con motivo de la probable comisión de delitos electorales federales; el segundo consiste en prevenir la comisión de conductas delictivas electorales federales, a través de la instrumentación de diversos tipos de acciones. Entre los dos programas institucionales existen vasos comunicantes y de influencia recíproca, ya que en concepto de la Fiscalía Especializada resulta evidente que la medida preventiva por excelencia en el combate frontal a la impunidad consiste en resolver cada una de las denuncias que se presenten con escrupuloso apego a la ley y en forma diligente, imparcial y eficiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2. CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO ELECTORAL

Existe hoy en México un extendido y arraigado consenso de que se viven días de enormes cambios; con diferentes nomenclaturas, pero con análoga convicción, los mexicanos tienen conciencia de que son testigos y actores de una profunda transformación.

El sistema mexicano, en términos latos, sigue manteniendo una enorme capacidad para su autorregulación. Así, el cambio democrático es consustancial al mismo sistema.

El debate sobre el formato de la nueva sociedad de fin de siglo deberá darse a partir de un marco referencial que sea del interés común. Es aquí donde el tema de los derechos humanos puede ofrecer una arena privilegiada para el análisis sobre el perfil, límites e interrelaciones del nuevo pacto al que aspira la sociedad civil en acelerada transformación, así como las asociaciones políticas. Por su calidad definitiva, los derechos humanos constituyen un punto de referencia teórico y práctico insustituible.

Del concepto que se tenga sobre los derechos humanos se deduce la concepción de los límites del poder, del papel de las instituciones de intermediación, de los orígenes y de la distribución del poder, en suma, un proyecto nacional *per se*.

Encontrar el equilibrio entre derechos civiles y garantías sociales; entre derechos humanos y seguridad pública, su mezcla y su ritmo especialmente en un país como el nuestro que es simultáneamente un mosaico de culturas y un museo de épocas, será el reto de este fin de siglo.

Habrá que advertir los riesgos de arribar a un liberalismo civil y político antes de haber podido homologar los derechos sociales entre los mexicanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Grave sería asimismo, que a la voz de que hay que alinear los derechos sociales, se posponga el reclamo popular de los derechos individuales.

En el presente capítulo, con el fin de dar un marco conceptual uniforme, se realiza un estudio sobre los conceptos básicos en los que descansa el derecho electoral como fundamento del camino hacia la democracia y a la democratización del Estado mexicano.

2.1 DERECHO Y DEMOCRACIA

2.1.1 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Comúnmente suelen confundirse formas de Estado y formas de gobierno. Por eso, es menester diferenciarlas ya que los términos Estado y gobierno designan cosas distintas.

La palabra Estado designa a la totalidad de la comunidad política, es decir, al conjunto de personas —gobernantes y gobernados— e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado; en cambio, la palabra gobierno comprende solamente a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado.

De esto se concluye que entre los dos conceptos hay relación del todo a la parte y que, por consiguiente, no es ni puede ser lo mismo forma de Estado que forma de gobierno.

En estricto sentido, el gobierno es sólo uno de los elementos constitutivos del Estado. Es el conjunto de órganos directivos del Estado o, como afirma Joaquín González: "la institución o conjunto de instituciones por las cuales la

sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una condición social".²⁴

En consecuencia, mientras que las formas de Estado se refieren a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, las formas de gobierno tienen relación con la especial modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado.

Resulta indispensable establecer claramente la distinción entre estos conceptos, porque como bien dice Heller, "los errores más extendidos del pensamiento político proceden de que se confunde el núcleo de poder que realiza positivamente el poder estatal con el Estado mismo. Del hecho ciertamente exacto de que el Estado se apoya en ese núcleo de poder, se extrae la falsa consecuencia de que este núcleo de poder es el Estado. Este sofisma está en la base de todas las inadmisibles concepciones que confunden al Estado con su gobierno".²⁵

También Linares Quintana llama la atención acerca de esta equivocación y explica que "Estado y gobierno son términos que designan conceptos distintos que no pueden ser confundidos sin incurrir en grave e inexcusable error. El Estado es la comunidad política íntegramente considerada, constituyendo la persona colectiva de la sociedad política en la función del Derecho y el sujeto activo de la soberanía. El gobierno, en cambio, es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado".²⁶

Diversas clasificaciones se han propuesto, desde la época aristotélica hasta nuestros días, sobre las formas de Estado. Recogerlas todas es tarea que excede a la intención y posibilidades de esta tesis. Nos limitaremos, por consiguiente, a

²⁴ GONZÁLEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*; Depalma, Argentina 1990, p. 136

²⁵ HELLER, Herman. *Teoría del Estado*; UNAM, México 1991, p. 258.

²⁶ LINARES QUINTANA, Segundo. *Democracia y Derecho*; EUDEBA, Argentina 1997, p. 334.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estudiar la clasificación más lógica y objetiva, derivada de dos criterios fundamentales: 1) la participación del pueblo en la producción y ejecución del orden jurídico estatal, y 2) la distribución del poder político según el territorio. Del primer criterio, basado en la relación poder-personas, nacen dos formas de Estado: democracia y autocracia; del segundo, sustentado en la relación poder-territorio, otras dos: unitarismo y federalismo.

Tomando como criterio diferencial la participación del pueblo en la organización y marcha de la sociedad política, se distinguen dos formas de Estado: democracia y autocracia.

La primera consiste, según Kelsen, en que el orden jurídico es producido por aquellos sobre quienes va a regir y supone, por tanto, un alto grado de participación popular en la gestión de los negocios públicos.

La segunda, en cambio, se caracteriza porque "el orden estatal es creado por un señor único, contrapuesto a todos los súbditos, a los que se excluye de toda participación activa en esa actividad creadora". Pero la distinción kelseniana no sólo se basa en el grado de participación popular en la producción del orden jurídico del Estado, sino también en la idea de libertad política.

Por eso dice Kelsen que políticamente es libre el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiera hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.²⁷

²⁷ KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*; UNAM, México 1991, p. 251.

Pero democracia y autocracia son formas ideales de Estado, que difícilmente se dan en su realidad más pura. El esquema teórico de ellas se modifica notablemente cuando entra en contacto con las circunstancias sociales concretas. Por eso es más propio hablar de aproximaciones o de tendencias hacia una u otra forma de Estado. Así, Estados de tendencia democrática son aquellos en los cuales el pueblo participa de algún modo en las tareas de interés general, mientras que Estados de tendencia autocrática son aquellos en los que se niega tal participación popular. Bien dice Kelsen que en la realidad política no hay ningún Estado que se ciña completamente a uno o a otro de estos tipos ideales. Cada Estado representa una mezcla de elementos de ambos tipos, de tal manera que algunas comunidades se acercan más al primero de estos polos y otras al segundo. Entre los dos extremos existe una multitud de etapas intermedias, la mayoría de las cuales no posee una designación específica. De acuerdo con la terminología usual, un Estado se llama democracia, si en su organización predomina el principio democrático, y autocracia si en su organización predomina el principio autocrático.²⁸

También Bordeau, al referirse a que los esquemas resultan insuficientes para enmarcar las distintas y complejas formas de la vida política moderna, manifiesta que el examen de la realidad política actual muestra que no es posible, para clasificar los regímenes, atenerse a un criterio único. Los elementos tales como origen, fundamento, fines y modo de ejercicio del poder, se combinan en los regímenes políticos actualmente existentes. No hay ninguno que no contribuya a la originalidad de los Estados contemporáneos. Dos Estados emparentados por la concepción dominante en cuanto a los fines del poder, se distinguen por su técnica constitucional. A la inversa, no es imposible encontrar Estados próximos por los mecanismos gubernativos y a los que los separa un abismo ideológico.²⁹

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Cfr. LINARES QUINTANA, S.; *Op. Cit.*, p. 347.

De tal suerte que no existen formas puras de Estado, sino formas mixtas, a las que es posible reconocer y clasificar gracias a sus caracteres predominantes.

Según lo dicho, la democracia es ante todo una meta, una aspiración. El Estado totalmente democrático no existe, porque como meta que es, se lucha por ella sin alcanzarla. Sólo se producen aproximaciones al orden utópico de total identificación entre gobernantes y gobernados. De esta suerte, mientras mayor grado de participación se concede al pueblo, tanto más democrático es el Estado. Y, correlativamente, mientras menos opciones de participación se le otorgan, tanto más autocrático es el Estado.

Con las limitaciones ya vistas, se puede decir que lo dominante en la democracia es que organiza al Estado de abajo hacia arriba, mientras que la autocracia lo hace al revés: de arriba hacia abajo.

Por el grado de descentralización jurídico-política, se distinguen otras dos formas de Estado: unitarismo y federalismo.

Son Estados unitarios los que tienen un solo orden jurídico válido para todo su territorio y cuyo poder político se ejerce por la estructura central de gobierno, de modo que toda la actividad pública emana del centro y converge hacia él. En cambio, son Estados federales aquellos en los que coexisten normas jurídicas válidas para todo su territorio y normas jurídicas válidas para porciones del mismo y en los que el poder político es compartido por el gobierno central (federal) y por los gobiernos locales. Como bien dice Linares Quintana, en el Estado unitario — caso de centralización política— las atribuciones políticas fundamentales se hallan concentradas o reunidas en un solo núcleo de autoridad o poder, vale decir, que la tendencia centrípeta predomina sobre la centrífuga. En cambio, en el Estado federal — caso de descentralización política— las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno central y los gobiernos locales, que coexisten armónica y coordinadamente dentro

del mismo territorio; o sea que las tendencias centrípeta y centrífuga se mantienen en un equilibrio más o menos perfecto.³⁰

En el Estado unitario, el poder central tiene el monopolio de creación de normas jurídicas que valen para todo su territorio, al tiempo que las funciones de la administración y de la jurisdicción se llevan a cabo por órganos de dicho poder. En el Estado federal, en cambio, existen normas de validez nacional, promulgadas por el órgano legislativo central, y normas de validez seccional, promulgadas por el órgano legislativo de cada uno de los departamentos, distritos o provincias en que se divide el Estado. Para la aplicación de aquéllas posee órganos centrales de gobierno, con jurisdicción en todo el país, y para la aplicación de éstas, órganos locales de gobierno, con jurisdicción seccional. De modo que en el Estado federal el poder político, en sus ramas legislativa, ejecutiva y judicial, está sujeto a un régimen descentralizado, en el cual comparten atribuciones y responsabilidades los órganos centrales y los órganos periféricos, con arreglo a la división de competencias señalada por la Constitución Política Federal.

2.1.2 LA OPINIÓN PÚBLICA

Se denomina opinión pública al cúmulo de pensamientos y sentimientos que en un momento dado tienen los gobernados respecto a las cuestiones del Estado en general, y a la conducta de sus gobernantes, en particular. Como anota Giner, "el estado difuso del espíritu social en cada época, con su sentido, ideas, inclinaciones, tendencias, repugnancias, tocante a los problemas de su tiempo, constituye la opinión pública, que no es, en suma, ni siquiera una resultante mecánica de fuerzas rígidas aisladas, sino el producto orgánico de las acciones y reacciones mutuas entre las diversas unidades sociales que se penetran y modifican recíprocamente en sus estados de conciencia"³¹

³⁰ LINARES QUINTANA, S., *Op. Cit.*, p. 2.

³¹ Cfr. POSADA, Alfonso. *Tratado de Derecho Político*; Política y Derecho, Argentina, p. 288.

Para Adolfo Posada "la opinión pública es un fenómeno sociológico: es la forma bajo la cual se genera y concreta para imperar el espíritu social: su origen, proceso y manifestaciones son los mismos que los del espíritu social, capaz de obrar con eficacia. Implica la opinión pública, la demostración de la índole psíquica y ética de los movimientos políticos y de la actividad del Estado. Su base está en el sentimiento de sociabilidad y de simpatía que provoca la relación con los semejantes y las coincidencias de deseos, aspiraciones y opiniones, con la compenetración de espíritu con espíritu, para la elaboración de un común sentir y de un común querer, merced a la acción de la imitación y de la invención, que representan los dos momentos capitales en el proceso de la opinión pública."³²

En concepto de García, "la opinión pública consiste, más o menos, en una relativa uniformidad de pareceres acerca de asuntos o problemas dentro de un medio social determinado."³³ Esta uniformidad de pareceres —añadimos— es el resultado de un acondicionamiento orgánico entre opiniones que pugnan por imponerse y que en esta pugna se modifican mutuamente hasta formar una corriente de pensamiento homogénea. Por eso, como acertadamente indica Hauriou, "no hay que imaginarse que la opinión pública sea una opinión determinada, más o menos común a todo el público y que se refiera a un objeto determinado. La opinión pública es un inmenso receptáculo de opiniones diversas que circulan en el público, es un océano de discusión donde se cruzan y se entrecruzan las corrientes más dispares. La opinión pública es ir a lugar, un medio, una esfera psicológica en que se desarrolla, bajo la mirada atenta del país, la lucha de las ideas políticas"³⁴

Esto significa que la opinión pública es el sentir medio de un grupo o, como dice Gordillo, es la opinión colectiva que la mayoría comparte³⁵, opinión que se

³² *Ibidem.*

³³ GARCÍA, Aurelio. *Ciencia del Estado*; FCE, México 1990, p. 231.

³⁴ HAURIOU, Mauricio. *Derecho público y constitucional*, Herrero, México 1992, p. 240.

³⁵ GORDILLO, José Luis. *La propaganda política*; Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ecuador 1980, p. 107.

forma mediante un proceso de integración de los pareceres individuales, del que resulta una manera de pensar relativamente uniforme y homogénea, que es imputable al grupo, porque refleja su sentir general sobre determinada cuestión pública. Este sentir general, formado por la integración de los sentimientos y pensamientos individuales bajo la presión de varios factores y sociabilidad —tales como la comunicación colectiva, la sugestión, la imitación, el contagio, la educación y otros— es lo que se llama opinión pública, que es, por tanto, un producto psico-social forjado por la acción recíproca de los individuos que se modifican mutuamente en sus estados de conciencia.

Pero, como ha hecho notar Lowell, “la opinión pública ha de ser pública y opinión”, es decir, ha de estar sustentada por un amplio sector popular y ha de consistir en una elaboración mental debidamente razonada acerca de algún asunto público. En otros términos, para que exista verdadera opinión pública son necesarias dos cosas: que grupos más o menos extensos compartan criterios relativamente uniformes sobre determinados asuntos del Estado y que tales criterios constituyan en sí verdaderas opiniones o creencias acerca de algo. La opinión de pequeños grupos o sectores sociales no es opinión pública, sino opinión particular de esos grupos, como tampoco es opinión pública el conjunto de ideas vagas y difusas sobre alguna materia política, por más que sean sustentadas por amplios sectores populares, pues como dice Maura, “no es posible tomar por opinión cualquier alucinación de las multitudes” ni tampoco “cualquier cosa que suena en la calle”.³⁶

La opinión pública debe ser, pues, una generalizada corriente de pensamiento tocante a algún punto o aspecto de la vida estatal, que contenga un enjuiciamiento de las cosas públicas, lo que no significa que la opinión pública ha de ser análisis profundo de la realidad política de un país, profundidad que, por lo demás, es incompatible con la propia naturaleza y modo de ser de la masa social, que es el sujeto de la opinión pública. Precisamente la extensión que, según

³⁶ *Ibidem*, p. 109.

hemos visto, debe tener esta opinión, conspira contra su profundidad, pues es cosa bien sabida que lo que los conceptos ganan en extensión pierden en hondura. A mayor abundamiento, es una verdad generalmente reconocida la de que siempre las opiniones de las multitudes tienden a la simplicidad, desatendiendo los matices de las cosas. Suelen ser, como enseña Le Bon, opiniones "simples y exageradas", porque la mirada de las multitudes se muestra generalmente "inaccesible a los matices, sólo ve las cosas en conjunto y desconoce las transiciones".³⁷

Pero lo dicho no excusa de exigir un mínimo de raciocinio en la opinión social, sin el cual no hay opinión pública posible. Por eso se ha afirmado, siguiendo a Lowell, que la opinión pública deber ser "pública" y "opinión", es decir, debe ser una forma de pensar generalizada sobre asuntos relativos a la vida del Estado, resultante de un proceso reflexivo y consciente de los individuos, por poco profundas que sean esa reflexión y esa conciencia.

La opinión pública puede ser mirada desde dos puntos de vista: el psicológico y el sociológico. Es decir, como fenómeno resultante de una reacción psíquica del grupo, aunque no regido por las mismas leyes que gobiernan el comportamiento de una masa organizada, y como fenómeno de expresión de la voluntad política de una colectividad, que tiende a influir el ejercicio del poder público.

Eso explica a cabalidad Menzel, cuando afirma que la opinión pública puede ser considerada desde dos puntos de vista diferentes: como fenómeno psíquico de masas y como poder social. En el primer caso la opinión pública supone una tendencia a la uniformidad en el pensamiento dentro de un grupo amplio, en lo que afecta a los asuntos de la vida pública. Existe aquí, pues, una especie de espíritu colectivo, semejante al que encontró su expresión en la llamada "alma de las masas". Habría, por tanto, que asignar a la opinión pública un lugar dentro de la

³⁷ LE BON, Gustavo. *Psicología de las multitudes*, FCE, México 1990, p. 54.

psicología social. Mas se trata también de describir aquellos factores sociales que dan lugar a ella; explicando los efectos que produce, sobre todo los fenómenos de poder que se manifiestan especialmente en la vida política de la sociedad.³⁸

Es desde el punto de vista sociológico de donde se considera a la opinión pública, ya que ella no interesa por ahora, en cuanto expresión psicológica de la colectividad, sino en cuanto factor político y de derecho que influye en la conducción del Estado.

La aparición y el desarrollo de la opinión pública, como fuerza orgánica de derecho dentro del Estado, obedecen a una serie de circunstancias históricas especiales. En primer lugar, a los profundos cambios operados en el mundo social a partir de las revoluciones liberales europea y norteamericana del siglo XVIII, que modificaron sustancialmente determinados conceptos políticos, especialmente los relativos a la localización de la soberanía. En efecto, desde que se atribuyó al pueblo la soberanía estatal surgió una autoridad que no existía hace tres siglos y en la que hay que contar necesariamente con la autoridad de la opinión pública.

En segundo lugar, el desarrollo de esta nueva fuerza política está ligado a un fenómeno sociológico relativamente nuevo: el advenimiento de las muchedumbres al escenario de la historia, la "rebelión de las masas", que decía Ortega y Gasset. No se puede negar que una de las características más notables de esta época es la irrupción de las multitudes al campo político, que antes estaba reservado para selectas minorías. Cansadas de su papel pasivo en la elaboración de la historia, las masas han decidido ser hoy sus protagonistas principales y han tomado en sus manos el pleno poder social, con lo cual bien puede decirse, siguiendo a Gustavo Le Bon, que "el advenimiento de las clases populares a la vida política, es decir, su transformación progresiva en clases directoras, es una de las características más sobresalientes de nuestra época de

³⁸ MENZEL, Adolfo. *Introducción a la Sociología*; Paidós, Argentina 1994, p. 264.

transición".³⁹ Asistimos, en efecto, a un espectáculo de franca insurgencia popular, que llena plazas y calles, y en el que la multitud reclama sus derechos con sus mil bocas invisibles. Aquello que "antes se hubiera considerado como un beneficio de la suerte, que inspiraba humilde gratitud hacia el destino, se convirtió en un derecho que no se agradece, sino que se exige"⁴⁰

Tal es lo que hoy ocurre, y una de sus consecuencias es precisamente la formación de una opinión pública cada día más vigorosa y exigente.

En tercer lugar, con la difusión del saber leer y escribir y el desarrollo de los medios de comunicación, la opinión pública ha cobrado definitivo impulso, y aunque no es menos cierto que también se han perfeccionado los métodos para influirla y falsificarla, es innegable que el cinematógrafo, la televisión, la radio, la prensa, las computadoras y otros medios de difusión colectiva han contribuido a forjar una opinión pública mejor informada e influyente.

En el presente, la opinión pública constituye un medio efectivo de participación popular en las tareas oficiales del Estado. Los gobernantes se muestran cada vez más sensibles a lo que ella aprueba, desaprueba o demanda. Dice Posada que "en los Estados constitucionales contemporáneos, la opinión pública es un supuesto necesario: son Estados de opinión pública: en mil detalles se revela la tendencia a afirmarlos como tales, de una manera consciente, mediante la colaboración de todos sus miembros, que al ser reconocidos ciudadanos del Estado, implícitamente se les atribuye el derecho de opinar sobre sus problemas."⁴¹

La opinión pública ha llegado a ser una fuerza política de la que no se puede prescindir en la organización democrática moderna, cuyos gobiernos se han definido, precisamente, como regímenes de opinión pública, debido al gran

³⁹ LE BON, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 17.

⁴⁰ ORTEGA Y GASSET, José. *La Rebelión de las masas*, UM, España 1987, p. 76.

⁴¹ POSADA, Alfonso. *Op. Cit.*, p. 401.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desarrollo e influencia que han alcanzado en ellos el pensamiento y la voluntad sociales.

En las nuevas estructuras de gobierno, cada vez más dependientes de lo que la masa social piensa y desea, se han creado órganos especiales para la expresión de la opinión pública, a través de los cuales ésta condiciona el ejercicio del poder. Son los llamados "órganos de la opinión pública", que conducen y ponen en movimiento los anhelos, deseos, preocupaciones de la colectividad y por medio de los cuales los "estados de opinión" aspiran a orientar la marcha del país y a convertirse en actos eficaces de gobierno. Se puede decir, en suma, que la opinión pública es hoy parte integrante de la organización democrática, esto es del derecho, porque es la fuerza que en gran medida inspira y orienta la vida del Estado.

2.1.3 PARTIDOS POLÍTICOS

En el sentido moderno de la palabra, los partidos políticos se han formado durante los últimos cien años. Con excepción de Estados Unidos, ningún país tuvo verdaderos partidos políticos antes de 1850. Hubo clubes políticos, facciones, tendencias de opinión, asociaciones cívicas de diversa índole, grupos parlamentarios, pero no partidos políticos propiamente dichos.

Sin duda, el desarrollo de los partidos políticos está íntimamente ligado a los mismos factores históricos que favorecieron el despliegue de la opinión pública, como fuerza política orgánica dentro del Estado. Tales factores fueron: 1) los movimientos revolucionarios liberales del siglo XVIII que transfirieron la sede de la soberanía estatal del monarca absoluto al pueblo y que fundaron la legitimidad del poder en el consenso mayoritario de los gobernados y no en la sucesión hereditaria de la corona, 2) el advenimiento de las multitudes a la acción política y la creciente universalización del sufragio, y 3) la difusión cultural y la educación cívica de las masas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conceptualmente considerado, el partido político es "un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influir el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general", o como dice Burke, "un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional, sobre algún principio particular en el cual están todos de acuerdo".⁴²

Menzel define a los partidos como las "asociaciones de personas con las mismas opiniones en cuanto a una organización deseable del Estado y la sociedad, y que tienden a realizar estas ideas, para lo cual desean ocupar el poder del Estado, o al menos ejercer cierta influencia sobre él."⁴³

Sorokin señala que "por partido político se entiende una agrupación de individuos organizada para el logro de una finalidad política..." que depende, en cada lugar, de las condiciones en que tal agrupación se desenvuelve, pero que "...por lo general se relaciona con el gobierno del Estado, con su personal, con la organización política de la población, con una serie de problemas económicos urgentes dentro de las condiciones existentes y con una amplia variedad de otros valores, primordial pero no exclusivamente de orden político o económico."⁴⁴

A diferencia de otros tipos de asociación política, lo que caracteriza a los partidos es su organización estable y su programa de gobierno. La agrupación transitoria para el logro de objetivos electorales o para la defensa accidental de un principio, que es tan propia de los "grupos" y "movimientos" nacidos del oportunismo político y de la desorientación pública, es completamente ajena al concepto mismo de partidos políticos. Estos tienen, como nota esencial y distintiva, una organización establecida de modo permanente, que los capacita para actuar en todos los momentos de la vida política del Estado, y una

⁴² BURKE, Edmund. *The Political Parties To-day*, Harvard Press, EE.UU. 1989, p. 9.

⁴³ MENZEL, Adolfo. *Introducción a la Psicología*, Paidós, España 1989, p. 182.

⁴⁴ SOROKIM, Plitrim. *Sociedad, cultura y personalidad*, Tecnos, España 1991, p. 349.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

declaración de principios doctrinales a la que ajustan su acción política y de la que derivan su programa de gobierno. En esa declaración de principios se define la filosofía política que inspira al partido y, en concordancia con ella, las soluciones que éste propugna para los diversos problemas del Estado.⁴⁵

2.2 DERECHOS POLÍTICOS

2.2.1 POLÍTICA

La palabra política posee diversos significados, pues lo mismo se utiliza para designar a una persona cortés, urbana, atento, que a un individuo versado en las cosas del gobierno y en los asuntos del Estado. También se aplica a los partidos que aspiran a la conquista del poder y a la dirección del gobierno, así como para expresar la relación de parentesco consanguíneo, que es el llamado parentesco por afinidad.

Por cuanto a la ciencia política se refiere, se utiliza el vocablo para designar al conjunto de conocimientos sistematizados de los fenómenos políticos que se refieren a la organización y funcionamiento de la sociedad para la realización de sus fines. En este sentido, la palabra implica un todo unitario cuyos conceptos se expresan científicamente.

Como se observa, el vocablo política tiene muchas acepciones, lo que hace difícil la explicación de su significado. En su evolución histórica, el contenido del mismo ha adquirido otras dimensiones, como un resultado del desarrollo de las formas de organización política que ha hecho más complejo al Estado moderno, dada la amplia gama de instituciones y normas jurídicas que lo conforman.

⁴⁵ *Ibidem.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cada uno de los autores que han definido lo que debe entenderse por política, ha puesto el acento en algún matiz especial, pero sin perder de vista que se trata de un fenómeno unitario que es contemplado desde diversos planos. Así, el autor Gil Robles en los albores del siglo XX distinguía siete acepciones de esta palabra: 1) política como materia del Derecho Político en su relación jurídica; 2) el propósito que persigue el hombre político; 3) una clase o grado de conocimiento del fin político o actos en que se persigue el cumplimiento de aquél; 4) la ciencia del derecho político racional y el conocimiento amplio del derecho patrio y positivo vigente; 5) sabiduría del Derecho Político; 6) acto, práctica y hábito de recta prosecución del fin político, y 7) arte político.

Maggiore hace un interesante análisis de las muchas definiciones del término política que resume en tres:

"1) La política versa sobre la realidad de la que el Estado es su forma más alta y acabada; así considerada, puede definirse como Ciencia del Estado y se nos presenta como sistema de verdades y principios obtenidos como resultado de aplicar la actitud cognoscitiva humana a esa faceta de la realidad que es lo político.

2) La política es práctica y actividad, energía creadora que obra la realidad política misma, operando sobre ella como causa eficiente y formal.

3) Es, por otro lado, arte o técnica, preceptiva, sistema de principios o normas tendientes a dirigir y encauzar aquella energía creadora."⁴⁶

De acuerdo con lo expresado, la política que es ciencia, es ante todo práctica; es actitud creadora, cuyo objeto es la creación e institución del Estado como obra de arte y cuyo motor es el hombre político como genio de la acción.

A pesar de las muchas acepciones que la palabra política tiene, debemos reconocer que existe una realidad homogénea de la política. Así, Carlos S. Fayt al

⁴⁶ *Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, España 1996, pp. 534-535.

señalar tres connotaciones del vocablo: asienta que en primer término significa una forma de conducta humana, una actividad que se expresa en relaciones de poder, de mando y obediencia, con un contenido espiritual. Cuando la acción está referida al fenómeno del poder, estamos en presencia de la política práctica, aplicada, o arte político, es decir, su enfoque es entonces desde la perspectiva de la técnica del poder.⁴⁷

El contenido de esta actividad está centrado en la idea de la *lucha por el poder*, para su obtención y conservación. Sin embargo, también se presenta como *acción de gobernar*, cuyo fin básico está dirigido a organizar y dirigir a la comunidad, analizando la forma en que se conducen los gobernantes para el logro de sus propósitos y metas. Asimismo, la acción política se entiende como *empresa comunitaria*, con especial referencia a la actividad de los gobernados, de los dirigidos. "En este sentido el poder deja de ser un fin en sí, para transformarse en un medio para el fin, aunque este fin no sea otro que el de la propia institucionalización del poder. De este modo, el poder actúa como, antecedente constante e incondicionado de la acción política."⁴⁸

Tiene razón este autor al designar como dinámica política al proceso de la política, como actividad o acción que se da en el momento de la conquista del poder, en su ejercicio y en el de institucionalización del poder. Visto esto así, resultan tres momentos diferentes de la política, en los cuales debe ser analizada como lucha, ejercicio del gobierno y como empresa colectiva.

La segunda connotación es un resultado de la política como actividad que hace surgir los órganos, la organización y la división de las competencias, cristalizadas en el Estado moderno, dando lugar a una política estática. Esto ha llevado a diversos autores a sostener que antes que el Estado surgió la política, en virtud de que posee una mayor amplitud.

⁴⁷ FAYT S, Carlos. *Derecho Político*, Abeledo Perrot, Argentina 1973, p. 15.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 15.

De las dos anteriores ideas de la dinámica política y de la estática política, convertidas en objeto del estudio sistemático del vocablo que estamos analizando, surge su tercera connotación que está formada por la política teórica o ciencia política.

Carlos S. Fayt, con la intención de hacer más comprensible el término "política", lo utiliza en cuatro sentidos diferentes para su mejor análisis:

a) Concepto amplio o genérico. "Política" y "político" visto en esta forma, se refieren a toda clase de poder organizado, lo que significa que no debe de identificarse únicamente con el poder del Estado, sino con el de cualquier formación social en la que se establece una relación de mando y obediencia entre los jefes o ejecutivos y los miembros de la misma. Aquí la relación que se presenta es de poder y se convierte en acción política desde el punto de vista genérico en virtud de la vinculación que se da entre los que ejercen la autoridad y los que aceptan someterse a ella.

b) Concepto específico. Dentro de este concepto aparecen ya "la política" y "lo político", ligados estrecha y directamente al Poder del Estado. Las relaciones que se dan entre el que ejerce la autoridad y el que obedece no se establecen en forma voluntaria, ni depende de que los miembros de una asociación, empresa, familia, sindicato, partido, quieran o no aceptarla. En este sentido el poder político se impone coactivamente y obliga a todos los miembros de la comunidad a respetar sus decisiones, pudiendo hacer uso de la fuerza material si es necesario. Independientemente de las razones que se den para justificar el poder del Estado, éste ejerce un poder de dominación. Desde este punto de vista la "política" es la actividad humana que se realiza con la finalidad de influir en la organización de la vida estatal mediante el ejercicio del poder.

c) Sentido vulgar de "política". Este criterio parte de la idea de que la política es la actividad convenenciera y habilidosa del hombre para conquistar el poder, sin importarle los medios morales para conseguirlo. En esta acepción el vocablo es usado con relación al gobierno, a los partidos políticos y a los grupos que pretenden obtener el poder del Estado.

d) Acepción científica. Desde esta perspectiva la política es el conjunto de conocimientos sistematizados referentes a la organización y gobierno de las comunidades humanas pasadas y presentes, de sus instituciones y de las diversas doctrinas políticas que han inspirado su desenvolvimiento, tomando en cuenta las relaciones de poder establecidas entre sus miembros. El estudio científico de la política es muy amplio, pues se hace por una parte en forma especulativa y práctica y por la otra histórica y sociológicamente.⁴⁹

Por su parte, Maurice Duverger considera que existen dos interpretaciones fundamentales acerca de la política que son antitéticas. La primera considera que ésta es lucha y combate que hace que los grupos que mantienen el poder dominen para su provecho a otros grupos sociales, que para defenderse de esa explotación, luchan por destruir a los dominadores. La segunda interpretación, piensa que la política está encaminada a hacer imperar el orden y la justicia, permitiendo que el poder sirva para asegurar el interés general y el bien común contra los esfuerzos de los individuos por alcanzar un mayor progreso.

De acuerdo con la posición que se adopte, se estará en presencia de una minoría, luchando por conservar sus privilegios en contra de una mayoría o se pensará que la política es un medio para realizar la integración de todos los hombres en la comunidad para perfeccionarla.

Es la situación social la que va a determinar la adhesión a una u otra interpretación de la política, pues es indudable que las clases oprimidas y

⁴⁹ *Ibidem.*

menesterosas, no puedan participar de la idea de que la política sirve para justificar la explotación de los privilegios y por lo tanto la entenderán como lucha y combate. En cambio, para las clases adineradas, satisfechas y afortunadas, la política es el medio para la integración, que hace posible la armonía social y el orden. Estas clases pugnan en el mundo occidental por "despolitizar" a los grupos oprimidos para favorecer sus intereses y conservar la inmovilidad social a través de la no participación en la actividad política de los mismos.

No debe perderse de vista que en el idioma español existen dos significados distintos para "la política" y "lo político"; por un lado la expresión femenina "la política" se refiere a una actividad del hombre que se realiza dentro de la sociedad; y, el neutro "lo político" expresa un aspecto característico de la realidad social, influida y determinada por la actividad política que es la que crea, mantiene y transforma.

A este respecto, B. de Jouvenel nos explica que la palabra política tiene dos sentidos: uno que se refiere a la política como una actitud (sentido subjetivo), y otro que alude a ella como una conducta (sentido objetivo). Es así que "se dice la política para denotar el esfuerzo por la posesión de un poder o la formación de una decisión. Se dice una política para significar una línea conducta... de forma que la palabra tiende a una dualidad simétrica en torno a una decisión: *politics*, los debates que la preceden, y *policy*, la línea de conducta que emerge de ella".⁵⁰

Las palabras anglosajonas *politics* y *policy* se utilizan también en el sentido de "la política" y "lo político" respectivamente, en forma semejante a como lo hacemos en español; sólo que *politics* equivale a política como dominio, poder, y *policy* a política como programa de acción o plan, se usa como expresión de la conducta del hombre en este campo, en el sentido en que Jouvenel las utiliza en su doble dimensión de objetiva y subjetiva.

⁵⁰ Cfr. FERRANDO BADÍA, Juan. *Estudios de Ciencia Política*, Tecnos, España 1988, p. 514.

Esta distinción de "la política" y "lo político" no se encuentra en otros idiomas, pues en algunas lenguas como el francés no existe el género neutro, por lo que se emplea solamente la expresión *le politique*, para designar a "la política"; Jiménez de Parga cita que Georges Burdeau tratando de superar esta laguna "ha intentado contraponer *le politique* a la *politique*", designando con *le politique* "a la estructura que las relaciones de autoridad confieren a la sociedad"; *la politique*, en cambio, "es una actividad".⁵¹

2.2.2 DERECHOS POLÍTICOS

Respecto a los derechos políticos, es decir el derecho del ciudadano a participar en las decisiones de poder, México suscribió y ratificó, en su oportunidad la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1981, en ella nuestro país se compromete a establecer las garantías para la protección de los derechos políticos de sus ciudadanos, Los cuales son de acuerdo con el artículo 23.1 de la Convención:

"Derechos políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁵¹ JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Tecnos, España 1974, p. 83.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

2.3 DERECHO ELECTORAL

Analizados algunos de los aspectos de la democracia más relevantes para su comprensión, de acuerdo con los fines de este trabajo, será necesario establecer la relación existente entre ésta y el Derecho Electoral, que como se expresa en el título de esta investigación, es el instrumento normativo que hace posible su existencia.

El doctor Granados Atlaco define al Derecho electoral como "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."⁵²

Es un hecho cierto que la democracia es considerada en la actualidad como "un principio de legitimación del poder", razón por la cual, como se dijo oportunamente, los gobernantes, en su mayor parte, pretenden escudarse en ella para buscar apoyos populares y reconocimientos y simpatías por parte de otros Estados; de ahí, que cualquiera que sea el sistema político y económico de un país, lo mismo en oriente que en occidente, los sistemas electorales, desde el punto de vista normativo, han sido consagrados en los órdenes jurídicos

⁵² GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel, *Análisis crítico propositivo del Derecho Penal Electoral Mexicano*, p. 24.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fundamentales y reglamentados en leyes específicas que tienen la pretensión de regular el juego político con el que los hombres y las organizaciones participan para hacer posible su acceso legal al poder.

Claro está que la sola expresión normativa del proceso de elección de los gobernantes o de la participación directa del cuerpo electoral en decisiones gubernamentales, no hace que exista por ese hecho la democracia en un país determinado; pues como ya se dijo, ésta es una aspiración permanente de los hombres que pretenden hacerla más factible, mediante el empleo de métodos que conduzcan a su práctica cotidiana. Consideramos que la posibilidad de realización de la democracia es mayor en la medida que ordena su convivencia política con los instrumentos que el Derecho Electoral aporta, de acuerdo con los principios fundamentales que nutren su existencia. Que se cumpla o no, debe ser motivo de seria preocupación en gobernantes y gobernados, si se quiere vivir realmente en un Estado de Derecho, pues como decía Herman Heller refiriéndose al orden jurídico fundamental, no puede estimarse separado lo dinámico y lo estático, tampoco pueden serlo la normalidad y la normatividad, el ser y el deber ser en el concepto de la constitución. Una constitución política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas. Como situación política existencial, como forma y ordenación concretas, la constitución sólo es posible debido a que los partícipes consideran a esa ordenación y a esa forma ya realizados o por realizarse en el futuro, como algo que debe ser y lo actualizan...⁵³

La democracia como forma de gobierno, se caracteriza entre otros elementos, por la juridicidad regulada por la constitución y por las leyes que de ella emanan. Visto así, un régimen democrático debe normar su actuación de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental de un país y por sus leyes ordinarias. Tratándose de la integración de los órganos del Estado, de la existencia de las organizaciones y partidos políticos, de la determinación de los requisitos para la conformación del cuerpo electoral, de la división territorial con fines electorales,

⁵³ HELLER, Herman. *Op. Cit.*, p. 269.

entre otros, corresponde al Derecho Electoral ser la expresión normativa que regule tales situaciones.

Difícil sería, por lo tanto, aceptar la existencia de un régimen democrático que no estuviera estrechamente vinculado con el orden jurídico.

Refiriéndose a este tema, Ignacio Burgoa opina acertadamente, que "el principio de juridicidad es el más importante de todo régimen democrático y hasta puede decirse que, sin él, éste no podría existir ni operar en la realidad... Sin la subordinación de todos los actos de poder público a las normas jurídicas, bien sean constitucionales o legales se destruiría la democracia, entronizándose, en cambio, la autocracia, la dictadura o la tiranía, incluso por aquellos funcionarios que hubiesen sido electos por la voluntad mayoritaria del pueblo."⁵⁴

Consecuentemente, lo importante para la existencia de la democracia en un país es que además de que exista y se perfeccione constantemente un buen Derecho Electoral, 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.

Debe tenerse presente que es esta adecuación del pueblo real con el contenido del Derecho Electoral, la mejor forma de propiciar la participación ciudadana en los asuntos públicos, elevar su grado de politización y aumentar la confianza entre los gobernantes y gobernados.

Considerando lo anterior, se comprende la larga lucha sostenida por el "hombre democrático", para darle una mayor efectividad al Derecho Electoral y llegar a obtener el reconocimiento del enorme papel que le corresponde desempeñar en el agitado mundo contemporáneo. En este orden de ideas Antonio Lancis llegó al extremo de afirmar que tenía "la convicción de que el Derecho

⁵⁴ BURGOA, Ignacio L. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1996, p. 553.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Electoral es la fuente de legitimación de la Constitución, y, por ende, de las instituciones jurídicas de una nación"⁵⁵

Cuando en el seno de las Naciones Unidas se formuló, en el año de 1948, la "Declaración de los Derechos Humanos", se consignó el principio de que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del Poder Público", con lo que el sufragio adquirió dimensiones más amplias en la vida institucional de las naciones democráticas, manifestándose así una mayor preocupación por la normatividad de los procesos electorales en sus constituciones y leyes secundarias.

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

Las reformas constitucionales de 1976, 1986, 1989 y 1996 así lo certifican. Se han madurado los Derechos políticos de los ciudadanos, en materia de asociación para tratar asuntos políticos; se precisan y ensanchan los derechos y prerrogativas para ejercer el derecho de voto, activo y pasivo; se regula, al máximo nivel normativo, lo relativo a los partidos políticos, como símbolo más civilizado de organización ciudadana para competir por el Poder Público y se depuran y modernizan los procedimientos e instituciones electorales, para hacerlas más fluidas y transparentes, como claras garantías ciudadanas.

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

⁵⁵ Cfr. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Electoral*, Porrúa, México 1980, p. 80.

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

Las líneas precedentes nos han permitido revisar esos derechos fundamentales y su pertinaz e inteligente desarrollo histórico, hasta llegar a estos estadios de evidente avance, que nos sitúan, en el concierto internacional como país democrático, de alta dinámica social y garante de los derechos de sus ciudadanos.

En los capítulos posteriores se revisará cómo el nuevo Derecho Penal Electoral, está también dotado de Derechos Humanos que garantizan nuestro régimen punitivo a fin de evitar que las naturales posiciones políticas de los procesos comiciales, puedan desbordar los límites constitucionales que los mexicanos se han dado y reconocen.

CAPÍTULO 3. DOGMÁTICA PENAL

Esta tesis, fue concebida para estudiar y analizar los delitos electorales, por lo que es necesario abordar también lo relativo a la Teoría del Delito, para así poder entender por qué son tan importantes en la época actual para la consolidación de nuestra democracia.

No creemos que los problemas más importantes se resuelvan con la amenaza de pena, sería esta una solución ingenua, además de ineficaz, pero sí creemos que hay parcelas del convivir humano, que han de ser resguardadas por ese "mínimo del mínimo ético" a que aludió Manzini, para referir la tarea o campo de acción del Derecho penal, con el único objeto de que la soberanía popular y con ello, la supremacía del Poder público, a través del *ius puniendi*, prevalezcan en la búsqueda del bien común y la salvaguarda de bienes jurídicos que han de ser tutelados por el Derecho, al ser valiosos para la sociedad, como democracia, representatividad o República.

Es imposible que el Código Penal cumpla a cabalidad su tarea, esto es, que colme la labor inmensa y tal vez inútil, de "codificar" el catálogo total de figuras delictivas.

El documento sería inmanejable y ajeno en su contenido mayor, a los cuerpos que lo inspiran.

De ahí que, el llamado Derecho penal especial, haya prosperado en el último cuarto de siglo, cubriendo la labor penalística, en el enorme universo legislativo de hoy en día.

No obstante, es conveniente efectuar algunas puntualizaciones sobre la dogmática penal que constituye la fundamentación lógica del derecho penal electoral, materia de la presente tesis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1 DERECHO PENAL

El estudio del derecho penal implica como en cualquier otra área, conocer el origen, concepto y radio de acción; de tal suerte que sea factible ubicar lo particular en lo general; es decir, el derecho penal en el contexto de la ciencia del derecho; ya lo menciona el maestro Luis Recasens Siches al plantear el problema de la localización del derecho en el universo estableciendo que: "el universo ofrece el espectáculo de una balumba abigarrada de casos multiformes, varios y heterogéneos. Del torbellino de cosas que en el mundo encontramos, entresaquemos la mención de algunas pocas muestras; y hagámoslas desfilar ante nuestra consideración, de momento en tropel desordenado y fortuito, precisamente para adquirir con mayor relieve esa impresión de superlativa diversidad."⁵⁶

Así se hará con el delito, parte vital de la estructura del derecho punitivo, pues el ilícito penal aparece como una conducta cuya valoración jurídica y determinación delictiva requiere estar tipificada, o sea, consignada en la parte especial del Código penal o una ley de igual esencia. Debe cumplirse el principio *nullum crimen sine previa lege*, la elaboración de los tipos penales y el establecimiento de sus correspondientes sanciones como cualquier otra norma jurídica corresponden a la función legislativa exclusivamente, a su vez, ésta tiene otras fuentes de entre las cuales se encuentra principalmente la costumbre y cuando de ella surge la necesidad de proteger un interés social, el legislador la eleva a la categoría de bien jurídico. Por ello, es necesario razonar en forma somera y referirse a los usos sociales y a las prácticas permanentes de los individuos dentro de la sociedad, para tener noción de los elementos cuyo origen constituye en el legislador, la inspiración y la interpretación real de las necesidades, carencias y anhelos de un pueblo, como lo explica el ya referido

⁵⁶ RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México 1980, p. 116 y ss.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autor al analizar la manera de articular las ideas de valor con los hechos históricos y las ideas jurídicas o programas de derecho justo: "se trata, en lo que se refiere a la realización de las exigencias normativas ideales de los valores pertinentes, de armonizar el cumplimiento de esas exigencias ideales con las circunstancias histórico-sociales concretas de cada lugar y de cada momento."⁵⁷

García Máynez, para dar una idea visible de lo tocante a las fuentes, se refiere a una metáfora bastante feliz de Claude Du Pasquier: "Remontarse a las fuentes de un río, es llegar al lugar en que las aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica, es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho."⁵⁸

Así, es posible encontrar en todos los autores y en todas las doctrinas una corriente uniforme, aceptando a la costumbre como fenómeno universal, compareciendo a través de la evolución de los pueblos, por la voluntad y la acción de los individuos. Se presenta la costumbre en una forma original y muy propia, íntimamente unida a todos los campos sociales; de esta manera, las estructuras de los pueblos han sufrido modificaciones para transformar a esta fuente con otros aspectos y otros matices impuestos por dichas alteraciones, considerándose así fuente y elemento constitutivo de las organizaciones sociales; acertadamente nos dice el sociólogo y jurista mexicano Antonio Caso: "Así como no hay vida individual sin actos no existe vida social sin costumbres."⁵⁹

Andrés Serra Rojas hace un resumen citando a Stammler, quien formula esta consideración: "Si suponemos que hubo en un tiempo en siglos remotos en que no existía ni derecho ni leyes, podemos preguntarnos cuándo ha desaparecido tal estado de cosas o, en otros términos, cómo apareció el primer orden jurídico."⁶⁰ Nosotros lo estimamos en el preciso momento de existir actos

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México 1961, p. 73.

⁵⁹ CASO, Antonio. *Sociología*, Limusa, México 1961, p. 34.

⁶⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Porrúa, México 1984, p. 21.

contrarios a la costumbre y la necesidad de asegurar la persistencia de la misma en bien de la sociedad, aunque también se pudo haber dado y se dio en forma similar, concomitante y consecuente al surgimiento del derecho y del Estado, fenómenos sociales por excelencia creadores del orden dentro del cual se sitúan nuestras acciones.

Como el hombre vive agrupado no debe realizar conductas lesivas a los intereses de sus semejantes, en consecuencia, se necesita de un orden para tratar de evitar dichas conductas negativas y es precisamente la norma jurídica la idónea para lograr el respeto de los intereses necesarios para conservar el orden social, por tanto, la ley penal aparece como un conjunto de normas de contenido moral y social provistas de una sanción trascendente.

La teoría pura considera al derecho como un orden cuya característica específica es la coercibilidad. En la norma jurídica apreciamos su revelación como una proposición hipotética y vinculada de una consecuencia a un hecho condicionante; de la aplicación de la fórmula denominada norma primaria por Kelsen: si A es debe ser B, deriva la norma secundaria estableciendo la obligación positiva o negativa, cuyo incumplimiento origina la consecuencia o coacción.⁶¹ García Máynez habla de la estructura diciendo: Si A es debe ser B, si B no es debe ser C; donde se considera a la literal "A" como el supuesto generador de la obligación, a "B" la obligación, a no "B" incumplimiento de la obligación y "C" será la sanción. Kelsen dice, respecto a la estructura jurídica que en ciertas circunstancias una persona debe comportarse en determinada forma, si no lo hace así otra persona "órgano del Estado" le impondrá una sanción siguiendo un procedimiento específico.

Respecto a la sanción, resulta útil determinar su noción en forma primordial, García Máynez la considera como la consecuencia jurídica creada por el incumplimiento de un deber acarreada en relación con el obligado; este mismo

⁶¹ KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*, Eudeba, Argentina 1987, p. 138.

autor nos dice: "Las sanciones establecidas por las normas del derecho penal reciben la denominación específica de pena. La pena es la forma más característica del castigo."⁶² Cuello Calón afirma que es el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal; estas penas tienen como características:

a) Es un sufrimiento derivado de la restricción o privación de ciertos bienes jurídicos: libertad, propiedad, honor, o vida.

b) Es impuesta por el Estado para la consecución del orden jurídico. Los males o sufrimientos impuestos por el Estado persiguen fines disciplinarios para sancionar las conductas ilícitas.

d) Ha de ser personal, pues nadie puede ser castigado por hechos ajenos.

e) Debe ser establecida por la ley, como consecuencia jurídica donde de acuerdo con la misma ley tenga carácter de delito.⁶³

Por su parte, Hans Kelsen dice:

El derecho es un orden coactivo, esa coactividad se le llama sanción. Las sanciones jurídicas son actos de seres humanos previstos por normas creadas por los hombres, constituyen, pues, un elemento de la organización social. Desde este ángulo el derecho aparece, como orden coactivo. El acto coactivo consiste en la privación forzada y es necesario, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor.⁶⁴

El derecho es un orden esencialmente coactivo, sólo se comprende propiamente a la norma jurídica cuando establece la coacción, únicamente puede conseguirse un sistema de derecho cuando se fijan esos condicionantes y su consecuencia condicionada (sanción), es decir, es necesaria la referencia a la

⁶² GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 39.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ KELSEN, Hans. *Op. Cit.*, p. 139.

obligación cuyo incumplimiento por parte del obligado configura la consecuencia, basta establecer el hecho condicionante, por ejemplo: "Quien prive la vida a otro comete el delito de homicidio", y su sanción: "Privarlo de su libertad personal por un tiempo comprendido entre los ocho y veinte años". Se excluye por estar implícito en el hecho condicionante, el deber jurídico, no se debe de privar de la vida a otro, pues no es necesario el fundar la norma expresando ese deber, cuando es suficiente mencionar el hecho condicionante: quien prive de la vida se le deberá aplicar cierta sanción.

El "deber ser" indudablemente es la liga entre la consecuencia y el hecho condicionante, lo cual significa poder llegar a no ser, por estar en el ámbito de lo normativo y no de lo necesario.

Considerando desde un punto de vista estático, el derecho es solamente un sistema de normas a las cuales los hombres prestan o no conformidad. Los actos por los cuales estas normas son creadas y aquellos con los cuales se relacionen, sólo tienen importancia para el derecho así conseguido en la medida media que son determinados por normas jurídicas. Desde ese punto de vista, tienen el carácter de actos jurídicos, pero no forman parte del sistema de normas jurídicas. Al dictar una ley el parlamento aplica la Constitución; realiza un acto legislativo conforme a la Constitución, pero el derecho no está constituido por ese acto, sino por la Constitución y por la ley dictada por el parlamento. Del mismo modo, cuando el juez, fundándose en el código penal, pronuncia una condena de muerte y cuando el verdugo ejecuta la sentencia, los actos de estos dos funcionarios son conforme a derecho; se trata de actos jurídicos por los cuales el derecho es aplicado, pero el derecho mismo no actúa. Solamente el hombre es quien actúa observando o violando el derecho. En cambio, si consideramos al derecho desde el punto de vista dinámico, o sea, la manera en que es creado y aplicado, debemos poner el acento sobre la conducta humana a la cual se refieren las normas jurídicas.

Estas normas son creadas y aplicadas por los hombres y los actos que se cumplen a ese efecto son regulados por las normas jurídicas. El derecho tiene la particularidad de que regula su propia creación y aplicación. La Constitución regula la legislación, o sea, la creación de normas jurídicas generales bajo las formas de leyes. Las leyes regulan a su vez los actos creadores de normas jurídicas particulares (decisiones judiciales, actos administrativos, actos jurídicos de derecho privado). Por último, los actos por los cuales las sanciones son ejecutadas aplican las normas jurídicas sin crear otras nuevas. También ellos tienen el carácter de actos jurídicos en la medida en que son regidos por las normas jurídicas. Una teoría dinámica del derecho tiene así por objeto un sistema de actos que son determinados por las normas de un orden jurídico y que crean o aplican dichas normas. La categoría lógica del deber ser o de la norma nos dan tan sólo el concepto genérico y no la diferencia específica del derecho. Los sistemas morales positivos son, al igual que el derecho, órdenes normativos y las reglas que sirven para describirlos tienen la misma forma lógica; en ambos casos una consecuencia que está ligada a su condición por vía de una imputación. Se impone, por tanto, buscar en otra parte la diferencia entre derecho y moral; ella aparece en el contenido de las reglas que los describen. En una regla de derecho la consecuencia inculpada a la condición es un acto coactivo que consiste en la privación forzada si es necesario, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor, tenga o no contenido económico. Este acto coactivo se llama sanción.

Todos los órdenes estáticos o sistemas estáticos se caracterizan por:

- a) La norma fundamental vale por su contenido al estimarse justo, bueno, divino, etcétera.
- b) Del contenido de las formas fundamentales se pueden deducir lógicamente, de modo estático, las demás normas integrantes en cuestión. Al estar implícitas en la forma fundamental, decimos, es estar contenido lo particular en lo general.

Los órdenes dinámicos constituyen el aspecto negativo de los estáticos.

- a) La norma fundamental no vale por su contenido aunque sea justa, buena, divina, etcétera.
- b) Las normas integrantes del orden dinámico no se derivan lógicamente de la norma fundamental. Sus formas positivas serán:
 - 1. La norma fundamental de un orden dinámico establece el proceso de creación de las normas integrantes del orden, los órganos y los contenidos.
 - 2. Las normas componentes del orden son creadas de conformidad con la norma fundamental. La norma fundamental es la superior, o sea, no es inferior a otra, es la cúspide de la pirámide jurídica, en la norma superior se establece el proceso de creación y contenido de una inferior; siendo ésta la creada por ese proceso establecido en la anterior.

Al derecho penal no debe asignársele una función utilitaria en beneficio de la política del Estado o para amparar bienes jurídicos particulares concretos como lo enfocó el nacional-socialismo, sino un fin ético-social esencial para asegurar a los ciudadanos el permanente respeto de los bienes jurídicos, es decir, el respeto al Estado, a la persona, a su vida, a su libertad, a su salud, a sus bienes, a su honor, etcétera, en cuanto son el verdadero fundamento del Estado, el individuo y la sociedad.

Welzel en su estudio de la teoría de la acción finalista dice que solamente donde la función ético-social del derecho penal no puede tener alguna eficacia, se debe recurrir a la función puramente preventiva de precaución: así respecto a personas que no son capaces de un compromiso ético-social, que dejan de serlo o que no lo son en escala suficiente, por lo tanto, en enfermos mentales y en los

graves criminales habituales. Para el grupo relativamente pequeño de los criminales habituales, caracterológicamente la mayoría de las veces, gravemente las más de las veces, gravemente degenerados, y los enfermos mentalmente peligrosos, deben aplicarse en lugar de las penas las medidas preventivas de seguridad.⁶⁵

Respecto a las personas incapaces de un comportamiento positivamente social, como lo son los enajenados y enfermos mentales, es decir, los imposibilitados a tener un comportamiento ético-social, debe encontrarse una forma diferente para dirigir ese deber de aseguramiento emanado de la función ético-social del derecho penal, como es el recluirllos en sanatorios y departamentos especiales para lograr su curación.

El valor ético-social por excelencia es la justicia y, como virtud ética fundamental, es impensable sin la noción de la comunidad de los hombres; la proclama: "No todo para mí sino lo mismo para mí y los otros" le da su rasgo característico. Frente a este valor falla todo intento de fundar una filosofía moral individualista, pues la justicia, según nuestro concepto, es la tendencia opuesta al brutal egoísmo del particular, quien exige todo para él, pues poco le importan los demás, cuando lo relevante es la igualdad entre los iguales y el trato compensativo desigual para los desiguales, en busca del bien humano individual y de la comunidad.

3.2 CONCEPTOS JURÍDICOS DEL DELITO

Para explicar los conceptos jurídicos debe partirse del concepto elemental del delito. Este ente ha sido estudiado a lo largo de los tiempos como una relación

⁶⁵ WELZEL, Hans. *Teoría de la acción finalista*, Depalma, Argentina 1951, p. 48 y ss.

jurídica entre gobierno y gobernados, cuyo origen y surgimiento es la actividad humana estimada legislativamente como contraria al orden ético-social.

Delito, *delictum* proviene de la raíz latina *delinquere*, que quiere decir: abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley."⁶⁶

Al estudio científico integral del derecho le preocupa su contenido y repercusiones sociales, fundamentalmente en la rama referida al delito que a su vez, es estudiado desde otros puntos de vista, como lo considera la historia, la sociología, la filosofía, la antropología, la psicología, entre otras disciplinas. El devenir histórico demuestra cómo en los pueblos primitivos existió una preocupación por guardar un orden, para su logro y conservación se hizo indispensable el uso del poder, de donde derecho y poder no puedan considerarse incompatibles, sino complementarios, donde el derecho como concepto abstracto, general e impersonal necesita de la fuerza indispensable que permita su aplicación. A ese poder aplicado por los pueblos antiguos le podemos llamar fuerza bruta, actualmente la traducimos en coercibilidad, es decir, el derecho admite un cumplimiento no espontáneo; por otra parte, castiga a quienes lesionan los bienes jurídicos en función del derecho penal, conjunto de normas que determinan un delito y las penas que el poder social debe imponer a sus autores.

Carrara define el delito como: 'La infracción de la ley de Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos resultante de un acto externo del hombre positivo o negativo moralmente imputable y políticamente dañoso."⁶⁷

Garófalo estructura un concepto sociológico del delito al decirnos: "Es la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad en la medida indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad"⁶⁸,

⁶⁶ CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de derecho penal*, Porrúa, México 1998, p. 125.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*

apreciándolo como un hecho natural y con base en la coalición cultural de los pueblos y los sentimientos afectados por los resultados delictuosos.

Jiménez de Asúa nos define al delito "como un acontecimiento imputable que corresponde a un tipo legal y que es materialmente contrario a una norma de cultura reconocida por el Estado."⁶⁹ Citando a Edmundo Mezger nos ofrece una breve noción jurídica formal al decir: "Delito es una acción típicamente antijurídica y culpable."⁷⁰

Dentro de la noción jurídica substancial se habla de dos sistemas de estudios: el totalizador y el analítico; el primero considera imposible dividir al delito para su estudio: el otro acepta su división para estudiarlo en sus elementos constitutivos. De Cuello Calón se obtiene una noción substancial: "El delito es toda acción antijurídica, típica, culpable y sancionada con una pena."⁷¹ En cambio, para Von Liszt: "El delito es un acto humano, culpable, antijurídico y sancionado con una pena."⁷²

Maggiore da un concepto formal y otro real; en la primera forma llama delito "a toda acción legalmente punible",⁷³ y en la segunda a "toda acción que ofende gravemente el orden ético-jurídico y por eso merece aquella grave sanción que es la pena; en otros términos: delito es un mal que debe ser retribuido con otro mal para la reintegración del orden ético-jurídico ofendido."

Castellanos Tena, refiriéndose a las nociones de otros autores, cita a Jiménez de Asúa, quien expresa: "Delito es el acto típicamente antijurídico culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad imputable a un hombre y sometido a una sanción penal." También menciona al marqués de

⁶⁹ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *Tratado de derecho penal*, Lozada, Argentina 1958, Tomo III, p. 159.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ CUELLO CALÓN, Eugenio. *Derecho Penal*, Moach, España 1989, p. 53.

⁷² Cfr. PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Manual de derecho penal mexicano*, Porrúa, México 1995, p. 29.

⁷³ MAGGIORE, Giuseppe. *Derecho Penal: el delito*, Temis, Colombia 1954, p. 3.

Becaria, quien resume el pensamiento liberal de su época en pugna con la barbarie penal imperante, a quien se debe la siguiente fórmula derivada del contrato social de Juan Jacobo Rousseau, el principio de la legalidad formal del delito y de la pena: Nadie podrá ser castigado por un acto u omisión no consignado con anterioridad en una ley, ni imponérsele pena que la ley no hubiere establecido previamente. Podemos afirmar que a partir de su gran obra en 1764, se despierta el entusiasmo por los estudios serios y sistematizados del derecho represivo y poco a poco se va iniciando una corriente de pensamiento a la cual se le denominó escuela clásica, en realidad no integra un todo unitario, pues dentro de su mismo seno se encuentran ideas opuestas y a veces contradictorias.⁷⁴

Estudiando los diversos conceptos que sobre el delito se han elaborado, Martínez Inclán afirma la existencia de tres elementos constantes de la norma jurídica penal, dos de los cuales tienen estructura formal y permanente, aunque influidos y determinados tanto por el tiempo como por el lugar acerca del cambiante tercer elemento. Los dos primeros son el elemento objetivo y la sanción, es decir, lo que se castiga y la pena. El tercer elemento es la reprochabilidad o sea, el porqué debe castigarse, en sus dos aspectos objetivo y subjetivo. Afirmando que en un principio la reprochabilidad subjetiva era ajena a los dos elementos, radicando en la aplicación del titular del poder quien tan sólo tomaba en consideración la lesión a los intereses protegidos; originando así que se pretende castigar a los animales, a la naturaleza, a los dioses, cómo imponer castigo a dos personas autoras de la misma lesión e idéntico interés, no obstante ser su conducta opuesta en el orden subjetivo, dolosa o culposa.

Con el advenimiento del humanismo, la reprochabilidad tuvo que analizarse ya en la subjetividad del autor de la lesión, desapareciendo así los absurdos planteados, pues tan sólo son reprochables los seres humanos imputables y en el grado en que participe su voluntad de comportamiento.

⁷⁴ CASTELLANOS TENA, Fernando. *Op. Cit.*, pp. 52 y ss.

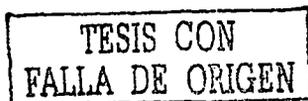
A continuación se ofrece un concepto material de delito: es la conducta objetiva y subjetivamente reprochable, añadiendo para integrar el concepto de norma penal acreedora a una sanción penal o de otro modo dicho, la valorización de una conducta que ha lesionado un bien jurídico para efectuar la determinación de la responsabilidad penal de su autor (sentencia de juez) conteniendo tres elementos, a saber:

1. Formal, La conducta contenida en la ley (delito desde el punto de vista formal, equivalente a la descripción de la posible lesión de un bien jurídico).
2. Objetivo. No estar autorizada expresamente por la ley dicha conducta (causas de justificación o ilicitud).
3. Subjetivo. Capacidad de orientar la voluntad hacia la realización de ciertos comportamientos para la obtención de ciertos resultados, así como de entender la licitud e ilicitud tanto de comportamiento como de los resultados (imputabilidad); afirmando que la culpabilidad es una referencia para fijar el *quantum* de la pena. atendiendo a la previsión, intención y producción del resultado.

En la actualidad, la doctrina penal presenta gran diversidad de criterios para clasificar los delitos. Soler afirma: "La gran variedad de las figuras es un obstáculo al éxito del intento de clasificar y distribuir sistemáticamente toda esa clase de elementos, téngase bien presente, afirma, que nos referimos a elementos constitutivo, de figura y no a elementos constitutivos del delito."⁷⁵

No obstante lo anterior, y para completar un renglón no tomado todavía en cuenta íntegramente por los autores, nosotros creemos factible la posibilidad de una clasificación sistemática si seguimos un orden lógico y atendemos los tres apartados de la teoría del delito: los presupuestos, los elementos y sus formas de

⁷⁵ SOLER, Sebastián. *Derecho penal argentino*; TEA, Argentina 1983, p. 34.



aparición, con lo anterior creemos salvar las omisiones y falta de claridad en que se incurre, ya que veremos cómo se clasifica el delito partiendo:

- a) De las formas de conducta
- b) De los elementos típicos
- c) De las formas de culpabilidad.

Debiendo agregarse la que surge de las reformas constitucionales: el cuerpo del delito.

Soler ofrece diversas clasificaciones: instantáneos, continuados, permanentes y de efecto permanente; de daño y de peligro; materiales, formales y de pura acción; simples y complejos, calificados y privilegiados; especiales; de acción, de omisión, de comisión por omisión, de acción doble, de acción bilateral y multilateral, unisubsistentes y plurisubsistentes; dolosos y culposos; pero de su exposición no apreciamos un orden sistemático.

Maggiore clasifica los delitos en: de acción, de omisión y de comisión por omisión; simples y complejos; unisubsistentes y plurisubsistentes, delitos tipo y delitos circunstanciados; dolosos, preterintencionales y culposos; formales o de peligro y materiales o de resultado; delitos instantáneos, permanentes y continuados; de daño o lesión, de peligro, de doble resultado, es decir, cuando concurren peligro y daño, delitos individuales y colectivos; comunes y especiales; de sujeto indiferente y de sujeto calificado; de ejecución personal o de propia mano, sin que apreciemos tampoco bases sistemáticas en su pensamiento.

Por último, Cuello Calón habla de delitos de comisión por omisión o falsos delitos de omisión, de acción y de omisión; dolosos, culposos y preterintencionales; delitos consumados y frustrados; de lesión y de peligro; instantáneos y permanentes, formales y materiales; simples y complejos, sin precisamos los puntos de vista tomados en cuenta.

3.3 ELEMENTOS DEL DELITO

A pesar de los diversos y numerosos esfuerzos realizados por los tratadistas para encontrar un concepto de delito con validez universal, este propósito no ha sido alcanzado, pues cada una de las nociones propuestas han sido superadas fundamentalmente por los nuevos criterios propuestos con motivo de la evolución de los pueblos; por eso, después de haber enunciado en el punto correspondiente algunas de las múltiples concepciones de delito y desde los diversos puntos de vista considerados por los autores, debe elaborarse uno con los elementos constantes, pues la noción de delito debe obtenerse a partir de sus elementos esenciales, sin olvidar la necesidad de su concurrencia conjunta, es decir, no pueden existir separadamente.

Las diversas definiciones de los tratadistas no coinciden en los elementos cuya concurrencia se estima necesaria para integrarlo; ya en páginas anteriores notamos la discrepancia de los autores en el concepto del ilícito penal, deduciéndose la oposición entre los estudiosos de derecho sobre el número de elementos integrantes del delito, algunos insertan tres, otros incluyen cuatro y otros hasta siete ingredientes indispensables para estructurar la infracción penal; la mayoría de los tratadistas lo estiman como la conducta típica, antijurídica y culpable, por considerar a éstos como los verdaderos elementos necesarios. Otros autores consideran que cuatro son los elementos que se afirman como esenciales del delito; a saber: conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad. Quienes consideran que son siete los elementos, incluyen la imputabilidad, las condiciones objetivas de punibilidad y la punibilidad.

En la siguiente tabla, siguiendo el método aristotélico de "sic et non", que incluye factores positivos y negativos, se enumeran los siete elementos del delito así como las excluyentes correspondientes a cada uno de ellos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ASPECTOS POSITIVOS

- a) Conducta
- b) Tipicidad
- c) Antijuridicidad
- d) Imputabilidad
- e) Culpabilidad
- f) Conducta objeto de punibilidad
- g) Punibilidad

ASPECTOS NEGATIVOS

- a) Ausencia de conducta
- b) Ausencia de tipo
- c) Causas de justificación
- d) Inimputabilidad
- e) Inculpabilidad
- f) Ausencia de conducta objeto punibilidad
- g) Excusas absolutorias

3.3.1 CONDUCTA

La conducta es la célula misma del delito y algunos autores, como Maurach, la llaman *conditio sine qua non* para su existencia, concluyendo, si no hay acción humana no habrá delito y resultaría absurdo pretender estudiar sus demás elementos esenciales. Todo delito es obrar humano voluntario.

Respecto del primer llamado elemento, comúnmente conocido como conducta, se usan distintas denominaciones, y hemos visto cómo Jiménez de Asúa la llama "actividad"; es preferible llamarla "conducta", afiliándose a la postura de Porte Petit, por ser comprensiva tanto de la actividad como de la inactividad, pues el término actividad no abarca la omisión; el propio Porte Petit incluye, además, el término "hecho" cuando el tipo describe un resultado material ligado a la conducta por un nexo causal.

Resulta importante aclarar cómo el derecho penal al tratar de conducta se refiere al comportamiento humano, pues existe franca distinción entre conducta y comportamiento de los animales y de los hechos producidos por la naturaleza. Por conducta, entendemos el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, la acción *strictu sensu*, es una actividad o hacer voluntario, un movimiento del organismo del hombre capaz de ser percibido por los sentidos; la omisión radica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en una abstención, en dejar de hacer o en una actividad voluntaria, ambos conceptos con relevancia jurídica. En el pensamiento de Maurach, la conducta corresponde a un movimiento manifestado externamente alterando el mundo a su alrededor, al hablar de la omisión presenta en algunos tratadistas el no hacer un acto cuando el derecho quiere se realice; a su vez la omisión suele calificarse en omisión simple y en comisión por omisión, estos últimos llamados de omisión impropia, violan por una parte un mandamiento preceptivo, el que ordena cierto comportamiento activo, a su vez generador de una violación a una norma prohibitiva (la madre tiene la obligación legal de garantizar el interés jurídico, la vida, amamantando a su hijo, y si como consecuencia del incumplimiento de este deber le provoca su muerte, estaremos en un caso de comisión por omisión)

Según Eusebio Gómez, delitos de omisión "son aquellos en los cuales las condiciones de donde deriva su resultado reconocen, como base determinante, la falta de observancia por parte del sujeto y de un precepto obligatorio."⁷⁶

El comportamiento humano debe ir siempre y necesariamente acompañado del elemento psíquico para integrar el elemento conducta, siendo precisamente la distinción con otro comportamiento del mismo hombre relevante para el derecho penal, también distinción con los comportamientos del animal y de los acontecimientos de la naturaleza. El hombre tiene facultades intelectuales en virtud de las cuales tiene conocimiento y realiza sus actos en la búsqueda de sus fines; cuando para alcanzar una meta fijada realiza un comportamiento sin participar el elemento psíquico, la voluntad, no habrá acción criminal, aun cuando se lesione un bien jurídico; la conducta debemos entenderla como un comportamiento querido, deseado, como una representación impulsora del sujeto para actuar o para abstenerse, por lo tanto, cuando se hable de conducta se estará haciendo referencia a la voluntad, ya lo dice acertadamente Franco

⁷⁶ GÓMEZ, Eusebio. *Tratado de derecho penal*; Omeba, Argentina 1984, p. 75.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Guzmán: "Los actos van del propio sujeto en un orden psicológico; en síntesis, el elemento psíquico liga a la persona con un acto."⁷⁷

3.3.2 TIPICIDAD

Al estudiar la tipicidad, no debe confundírsele con el tipo; existe entre ellos una clara diferencia, el tipo es la descripción de una conducta delictiva contenida en la ley, es la concepción legal de un comportamiento reputado como delictuoso, en cambio, la tipicidad es el juicio por el cual se infiere la adecuación de la conducta al tipo, éste, afirma Jiménez Huerta, "es el injusto recogido y escrito en la ley penal; 'la tipicidad' consiste en un juicio lógico en donde se afirma que la premisa histórica, esto es, la conducta humana, está contenida o subsumida en la premisa legal, es decir, en el 'tipo' que en cada caso entre en función"⁷⁸; Pavón Vasconcelos estima al tipo como: "La descripción completa hecha por la ley de una conducta y en ocasiones se suman el resultado, refutada como delictuosa al asociarse en ella una sanción penal"; en cambio Welzel siempre lacónico en la expresión de sus ideas, define al tipo como lo injusto penal descrito de acuerdo con "las características típicas", la tipicidad es ingrediente esencial del delito porque éste es el resultado de una valoración jurídica realizada por el juez sin la cual no se configura.

También la teoría pura del derecho entiende a la tipicidad como la adecuación del hecho a la descripción legal, no admite el concepto de antijuridicidad, por considerar que con la dicha adecuación se manifiesta claramente la existencia de la antijuridicidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷⁷ Cfr. PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Op. Cit.*, p. 120.

⁷⁸ JIMÉNEZ HUERTA, Mariano. *La Tipicidad*, Porrúa, México 1980, p. 81.

Porte Petit da a conocer la fórmula donde se resume la ausencia de tipo: *Nullum, crimen sine tipo*;⁷⁹ la atipicidad ya lo dijimos, es la no adecuación de la conducta con la hipótesis de la norma, Podemos señalar como hipótesis:

- a) Si no se emplean los elementos específicamente requeridos,
- b) Por falta del número o las calidades requeridas por la ley en los sujetos activo o pasivo, o en ambos,
- c) Ausencia de los objetos jurídico o material,
- d) Inexistencia de las referencias especiales o temporales.

3.3.3 ANTIJURIDICIDAD

La antijuridicidad no es fácil definirla; por lo general se señala como antijurídico lo que es contrario a derecho, pero esto no puede entenderse simplemente como lo contrario a la ley, debe enmarcarse en el sentido de oposición a las normas jurídicas reconocidas por el Estado, porque estas normas son los principios fundamentales de la convivencia social que el derecho regula. La antijuridicidad, es un elemento del delito y entiéndase por ella la conducta adecuada a un tipo penal, cuando no exista causa de justificación.

Castellanos Tena es muy explícito cuando señala que la antijuridicidad radica en la violación del valor o bien protegido. Para que una conducta sea antijurídica, se requiere necesariamente un juicio de valor, es decir, aquilatar la estimación entre esa conducta y la escala de valores del Estado.

⁷⁹ PORTE PETIT, Celestino. *Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal*; Porrúa, México 1994, p. 34.

3.3.4 IMPUTABILIDAD

La imputabilidad, ha sido considerada por muchos autores más como un presupuesto general del delito que como un elemento integral del mismo. Otros autores piensan que es más bien un presupuesto de la culpabilidad.

La imputabilidad es la capacidad de entender y de querer. Para que el individuo conozca la ilicitud de su acto y quiera realizarlo, según Castellanos Tena debe tener capacidad de determinarse en función de lo que conoce; la imputabilidad, concluye, "es la posibilidad condicionada por la salud mental y por el desarrollo del autor, para obrar según el justo conocimiento del deber existente."

Para Mayer, la imputabilidad "es la posibilidad, condicionada por la salud y madurez espirituales del autor, de valorar correctamente los deberes y de obrar conforme a ese conocimiento".

3.3.5 CULPABILIDAD

La culpabilidad es un elemento constitutivo del delito; sin él no es posible concebir su existencia.

Existen dos criterios seguidos por la mayoría de los autores al hablar de culpabilidad; unos, los psicólogos, la conciben como un vínculo entre la voluntad y el resultado; así, Porte Petit define a la culpabilidad: "Como el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con el resultado de su acto", y Castellanos Tena como: "El nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto." Otros, los normativistas, como un juicio de reproche, Jiménez de Asúa dice: "En el más amplio sentido puede definirse la culpabilidad como el conjunto de presupuestos que fundamenta la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica." Villalobos concibe a la culpabilidad genéricamente, consistiendo en el desprecio del sujeto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlo y conservarlo, desprecio que se manifiesta por franca oposición en el dolo, o indirectamente, por indolencia o desatención nacidas del desinterés o subestimación del mal ajeno frente a los propios deseos en la culpa.

3.3.6 CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD

La inmensa mayoría de los autores no considera que las condiciones objetivas de punibilidad constituyan un elemento del delito. Uno de los principales defensores de su inclusión, Ernesto Beling, las define de la siguiente manera: "las condiciones objetivas de punibilidad son ciertas circunstancias exigidas por la ley penal para la imposición de la pena, que no pertenecen al tipo de delito, que no condicionan la antijuridicidad y que no tienen carácter de culpabilidad."

Se diferencian de manera clara de los elementos del tipo de delito, en que aquellas no son circunstancias que pertenezcan al tipo, por lo que no se requiere que sean abarcadas por el dolo del agente, sino que basta con que se den simplemente en el mundo externo, objetivo, por lo cual se les suele denominar condiciones objetivas o extrínsecas.

3.3.7 PUNIBILIDAD

Si aceptamos que el delito es la conducta o el hecho típico, antijurídico, culpable y punible, le estamos dando a la punibilidad el tratamiento de elemento integral del delito.

Por punibilidad debemos entender "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."

Para Jiménez de Azua, lo característico del delito es ser punible; la punibilidad es, por ende, el carácter específico del crimen, pues sólo es delito el hecho humano que al describirse en la ley recibe una pena.

Hay muchos autores, mexicanos y extranjeros, que no consideran la punibilidad como un elemento integral del delito, sino como una consecuencia del mismo. Uno de los penalistas mexicanos que así piensan, Castellanos Tena, opina que la punibilidad no forma parte del delito pues la pena se merece en virtud de la naturaleza del comportamiento, y la pena no es sino la reacción del Estado respecto al ejecutor de un delito, siendo por tanto algo externo al mismo.

CAPÍTULO 4. LOS DELITOS EN MATERIA ELECTORAL

El término "falta" se deriva del latín *fallitus, por falsus, de fallere*: engañar, faltar. Asimismo, se relaciona estrechamente con la palabra contravención que proviene del latín *transgressio* y con *violatio*, que se identifican con infracción y violación; el agente de la falta es el transgresor, el quebrantador de la Ley.

"Desde el punto de vista de su variada significación, falta es privación, carencia, defecto, escasez, torpeza al obrar, defecto en la ejecución; incumplimiento de la obligación jurídica o del deber moral; en virtud de la costumbre, es desliz femenino; con respecto al mercado, es defecto de peso de la mercancía; en el ámbito penal, es la contravención como lo es de policía, o es el delito venial que se castiga con pena leve."⁸⁰

Los teóricos, al hacer la clasificación del delito conforme a diversos puntos de vista, no dejan de incluir el que atiende a su gravedad y dentro de este enfoque hacen la división de crímenes, delitos y faltas, reservando a esta última la gravedad más leve por tratarse de una infracción a los reglamentos de policía y gobierno, en tal forma que no se inserta en el campo del derecho penal.

Al atender a su origen más remoto, se observa que desde el derecho antiguo romano, se manejó la diferencia bipartita de crimen y delito, ya que se otorgó a la expresión *maleficium* un significado genérico que también tuvo la palabra *delictu*, en tanto que el crimen se manifestó cuando existía dolo.

La ordenanza española del 2 de junio de 1600 que figura en la Novísima recopilación decía: "Declaramos que sean tenidos por delitos y causas livianas los que conforme a las leyes no estuviere puesta pena corporal o de servicio de galeras o destierro del Reyno...; procediendo solamente en las graves que

⁸⁰ NÚÑEZ, Ricardo. *Temas de Derecho Penal y de Derecho Procesal Penal*, Jurídico Europeas, Argentina 1985, p. 194.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

requieran las penas referidas; con lo que mandamos se tengan por causas graves, para que los dichos Alcaldes mayores puedan conocer de ellos fuera de las cinco leguas, los delitos contra usureros, logrereros y mahateros conforme a la Ley 5ª, Título XXII y contra señores de Vasallos, Consejos y Justicias, Escribanos, Alguaciles y Merinos, aunque por los delitos, de que fueren acusados, no estén puestas las dichas penas por las leyes”.

Sin fundarse en su gravedad propiamente, pero sí en su esencia, desde la segunda mitad del siglo XVII, se formuló la clasificación tripartita en crímenes, delitos y faltas.

Los primeros fueron los que lesionaban los derechos naturales, como la vida y la libertad; los delitos afectaban los derechos creados por el contrato social, como la propiedad y las contravenciones (faltas) que infringían los reglamentos y disposiciones de policía y gobierno.

César Beccaria, al establecer bases para una clasificación de los delitos, los distribuye en tres grupos:

- a). Los que afectan la seguridad social;
- b). Los que subvierten la seguridad privada, y
- c). Los que comprenden las acciones contrarias a lo que cada uno está obligado por razones de bien público; campo éste al que pertenece la falta o contravención, que también se denomina “delito de policía”.⁸¹

Por su parte, Feuerbach vincula la contravención a la mera desobediencia; hay delito, asevera, cuando se viola un derecho existente antes de que la Ley lo haya reconocido como tal, lo que significa, que se sitúa en el natural y es dable la contravención, cuando se hace una cosa que sería lícita si el Estado no la hubiere

⁸¹ BECCARIA, Cesare. *Tratado de los delitos y de las penas*, Porrúa, México 1999, p. 34.

prohibido; la contravención o falta tiene su origen, desde el momento en que el derecho del Estado a la falta de obediencia se sanciona con pena.

La falta constituye un simple peligro para el orden social y al carecer de toda colaboración moral, aparece como desobediencia.

En México, la clasificación de crímenes y delitos no tiene operancia, toda vez que en la legislación penal se emplea el vocablo delito, reservándose la palabra crimen para los teóricos, preferentemente los criminólogos. La falta se emplea como un sinónimo de contravención o infracción al reglamento de policía y gobierno o ley cívica ciudadana.

El fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 21 de dicho ordenamiento el cual establece: "La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

Rafael de Pina define a la falta administrativa citando:

"Falta: infracción de naturaleza penal o administrativa que por su escasa trascendencia se sanciona levemente".⁸²

Actualmente, la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º de junio de 1999 establece lo siguiente en su artículo 2º:

"Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I.-.....

X.- Infracción cívica, al acto u omisión que altera el orden público; que sanciona la presente Ley;

XI.- Presunto infractor, la persona a la cual se le imputa la comisión de una infracción cívica;"

La falta a que se refiere el artículo 21 constitucional ha cambiado de denominación por el de infracción y como puede observarse se denomina así al acto u omisión que altera el orden público y que sanciona la ley citada.

Siguiendo esta línea se analizarán los delitos y faltas administrativas a la luz del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.1 DIFERENCIA ENTRE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y DELITOS ELECTORALES

En lo que respecta a las faltas administrativas y delitos electorales, el marco jurídico de las violaciones se abre en dos vertientes: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el Código Penal Federal.

⁸² DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México 1995, p. 267.

4.1.1 FALTAS ADMINISTRATIVAS

Siguiendo el criterio de la legislación del Distrito Federal, el COFIPE denomina las faltas administrativas en materia electoral como: infracciones, en su Título Quinto, de las faltas administrativas y de las sanciones, Capítulo único.

Así, el artículo 264 señala que el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 del Código.

Por su parte el párrafo número 3 del artículo 5 del COFIPE expresa que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes:

- a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;
- b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su Credencial para Votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;
- c) La solicitud de registro para participar como observadores electorales, podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pertenezcan, ante el presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección. Los presidentes de los Consejos Locales y Distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a los propios Consejos, para su aprobación, en la siguiente sesión que celebren. La resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General garantizará este derecho y resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas;

d) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;
- III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y
- IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación.

Los observadores incurren en infracción cuando por comisión u omisión:

- Sustituyan u obstaculicen a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interfieran en el desarrollo de las mismas;

- Hagan proselitismo de cualquier tipo o se manifiesten en favor de partido o candidato alguno;
- Externen cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; o
- Declaren el triunfo de partido político o candidato alguno.

Por otra parte, el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de las infracciones en que incurran las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 5 del código. La sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 del mismo Código.

El párrafo 4 del artículo 5º indica que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales serán sujetas a sanciones por infracción, cuando a más tardar veinte días antes al de la jornada electoral, omitan declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que deberá ser presentado al Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme a los lineamientos y bases técnicas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 49-B del Código Federal.

El mismo Tribunal, igualmente conocerá de las infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral. Para ello se estará a lo siguiente:

a) Conocida la infracción, se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley; y

b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

El Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones del Código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Adicionalmente, el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones en que incurran los notarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones que el Código les impone.

Conocida la infracción, se integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios o autoridad competente, para que proceda en los términos de la legislación aplicable.

El Colegio de Notarios o la autoridad competente deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

El Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley.

En el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta:

a) Induzcan al electorado a votar en 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, para los efectos previstos por la ley; o

b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;

c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;

d) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política;

e) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

1. Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

2. Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
3. Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, del Código;
4. Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, del Código;
5. No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A del Código;
6. Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A del Código;
7. Incurran en cualquier otra falta de las previstas en el Código.

Las sanciones previstas, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 del Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 47 del mismo ordenamiento y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 del Código.

Para los efectos de lo anterior, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política.

Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política.

Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.

Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 del artículo en cita, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia.

Las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

Para los efectos previstos, sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

a) Documentales públicas y privadas;

b) Técnicas;

c) Pericial Contable;

d) Presuncionales;

e) Instrumental de actuaciones.

Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que se comparezca al procedimiento.

Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

A quien viole las disposiciones del Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación de la multa, se seguirá en lo conducente el procedimiento señalado.

Las multas que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por la autoridad competente, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda. De no resultar posible lo anterior, el Instituto Federal Electoral notificará a la Tesorería de la Federación para que se proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como puede inferirse, las infracciones o faltas administrativas en materia electoral, corresponden a violaciones menores, cometidas por los observadores ó los partidos políticos, y cuyas consecuencias no alteran de manera importante el proceso electoral.

4.1.2. DELITOS ELECTORALES

El Código Penal Federal, por su parte regula lo relativo a los delitos electorales en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal: Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, el cual será analizado en el próximo subcapítulo.

4.2 ANÁLISIS DOGMÁTICO DE LOS DELITOS ELECTORALES

Siempre que las figuras delictivas se contemplan en una Ley penal especial, el Código Penal Federal se aplica, subsidiariamente, por cuanto a reglas específicas, pero siempre de modo principal, por cuanto a la Parte General del propio Código Penal Federal.

En relación con los delitos electorales, al haberse incorporado al cuerpo mismo del Código Penal Federal, la tipología correspondiente, sin mayor aclaración, se rige por el Libro primero del ordenamiento punitivo.

Por ello, en este subcapítulo se deben revisar algunas de esas reglas generales del Código Penal Federal, en relación con su aplicación de acuerdo con el nuevo Título Vigésimo cuarto del mismo ordenamiento, titulado: Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si se hace la confrontación de normas del Código Penal Federal, según el propio orden estructural de éste, el primer planteamiento a que nos enfrentamos, es el contenido en el artículo 8º del ordenamiento punitivo.

Esto es, en cuanto a la clasificación de los delitos en dolosos o intencionales y culposos o imprudenciales (no se considera la forma preterintencional para el análisis). El catálogo no contempla, como en otras épocas se hizo, o se prevé en algunas legislaciones extranjeras, la conducta negligente de los funcionarios electorales, por lo que ha de afirmarse en una primera instancia, que el catálogo de delitos de naturaleza electoral que se comenta, sólo admite la forma dolosa en su comisión, quedando las formas imprudentes, negligentes o imperitas, sin sanción penal, y para los servidores públicos responsables de ellas, quedaría tan solo la vía de la responsabilidad administrativa.

Un problema en verdad complicado, en virtud de las anacrónicas fórmulas penales en la materia, es el relativo a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, que adquiere verdadera importancia si se piensa, en el caso a que esta obra se aboca, en los partidos políticos.

El régimen penal mexicano se basa en el principio "personal" de la responsabilidad penal, tanto en su sentido de intrascendentalidad, al no poder pasar de la persona y bienes del delincuente (artículo 10 del Código Penal Federal), cuanto en su sentido de aludir sólo a las personas físicas.

Consideramos que las personas jurídicas o morales no pueden ser sujetas de responsabilidad penal, aunque sí sufren consecuencias penales, como su suspensión o disolución, cuando sus miembros o representantes (personas físicas) cometen delitos "con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen de modo que resulten cometidos a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella..."

En estos casos, conforme al artículo 11 del Código Penal Federal y previa observancia de las garantías de audiencia y legalidad, el juez puede sentenciar a la suspensión o disolución de la persona jurídica en cuestión.

La pregunta que se antoja indispensable es: ¿podrá aplicarse esta disposición penal de competencia judicial, a los partidos políticos?

Los partidos políticos son "entidades de interés público", define el segundo párrafo del artículo 41 constitucional, por lo que —ya lo dijimos anteriormente— participan de una naturaleza jurídica *sui-géneris*, que aunque las considera personas jurídicas de Derecho público, no son de naturaleza pública, esto es, no son parte integrante del aparato estatal.

El artículo 11 del Código Penal Federal, dice en su primera partes "Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella...

Así la disposición legal y considerando que la interpretación de la norma penal es de naturaleza más abierta o menos literal, podemos concluir que las "personas jurídicas... de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado", bien pueden ser los partidos políticos.

Los "miembros o representantes" de la persona jurídica (partido político) serían los militantes efectivos y acreditados o los funcionarios partidistas o dirigentes, sus candidatos o sus representantes ciudadanos que se designen en la jornada electoral (artículo 401, fracción II del Código Penal Federal).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estos deben actuar con los medios de los propios partidos, como su fuerza, su nombre o denominación, su estructura o sus prerrogativas legales. Pueden cometer cualquier delito y no necesariamente los de índole electoral, como secuestros, despojos, daños, amenazas, calumnias, para citar algunos ejemplos.

Sentada la posibilidad material de que los partidos políticos sean considerados bajo el supuesto del artículo 11 del Código Penal Federal, veamos la posibilidad formal; en efecto, la parte final del artículo invocado, sigue diciendo:el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la Ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública".

La forma de extinción jurídica de los partidos políticos es a través de la pérdida de su registro, a la luz de las causales señaladas en el artículo 66 del COFIPE.

Aunque una de esas causales es el incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones legales de los partidos, señaladas en el artículo 36 del COFIPE y que una de ellas, útil en su cita para los efectos, es la señalada en el inciso a) y en el b) de ese artículo, referente a "conducirse dentro de los cauces legales... respetando la libre participación política... abstenerse de recurrir a la violencia... no alterar el orden público o perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno", estimamos que para aplicar el artículo 11 del Código Penal Federal en su texto "los casos exclusivamente especificados por la ley", habría que adicionar a las causales de extinción de partidos (pérdida de registro) enumerados en el artículo 66 del COFIPE, una referida a la posibilidad judicial de decretar la disolución: algo así: "Haber sido sentenciado por autoridad judicial competente, a la disolución, como consecuencia penal derivada de un proceso."

Otro tema de importancia dentro de la Parte General del Derecho penal es la de la tentativa, grado del *iter criminis* que puede presentarse como figura punible en varias de las descripciones legales del título vigésimocuarto del Código Penal Federal.

La tentativa, regulada por el artículo 12 del ordenamiento punitivo, se sanciona al atender a la voluntad del actor que desea infringir el orden jurídico, buscando la producción de un resultado, que no llega a producirse; a decir, el tipo en su parte objetiva no alcanza realización, pero en cambio, el tipo subjetivo alcanza a existir completamente.

Esto quiere decir que si para la consumación de una conducta, bastaba, por ejemplo, un dolo eventual, para la tentativa será suficiente también.

En ocasiones, el legislador adelanta la protección de determinados bienes jurídicos y erige en delito, conductas que sustancialmente serían tan sólo actos preparatorios; son los llamados "delitos de consumación anticipada", que rechazan la posibilidad de la tentativa, como es el caso previsto en el artículo 404 del Código Penal Federal.

Tratándose de "delitos de mera conducta", como los previstos en los artículos 406, fracción V y 406, la tentativa procederá únicamente si son plurisubsistentes, o sea, si se ejecutan a través de varios actos.

La tentativa ha sido aceptada por diversos autores en los "delitos de omisión simple" como al que refiere el artículo 405, fracción II del Código Penal Federal.

Admiten la tentativa en su ejecución, las figuras descritas en los artículos 403, fracciones I, II, III, y IV; 405, fracciones, I, III, IV, VI, VII, y VIII; 406, fracciones

I, II, III, IV, y VI; 407, fracciones I, II, y III; y 409, en sus dos fracciones, todas del Código Penal Federal.

Por cuanto hace a los sujetos activos de los delitos electorales, el propio Código Penal Federal los define en su artículo 401: para efectos de este capítulo se entiende por:

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

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

II. Funcionados 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 las funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

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.

Son estos delitos de sujeto activo cualificado y no común e indiferente, por las disposiciones vertidas y las exigencias típicas, sin embargo, a la luz del artículo 13 del Código Penal Federal, los coparticipes sí pueden ser cualquiera persona, aun cuando no ostente las calidades reseñadas.

En relación con las causas excluyentes de responsabilidad, reguladas en el artículo 15 del Código Penal Federal, las únicas que tendrán cabida en materia de delitos electorales, previa comprobación judicial, son, las señaladas en las siguientes fracciones del numeral precitado: I, que se refiere a la ausencia de conducta, como en los supuestos del artículo 405, fracción II y en el del artículo 408; II, que se refiere al trastorno mental transitorio, para las causas señaladas en los artículos 403, fracción IV; 406, fracciones IV y VI; V, que describe el ejercicio de un derecho y el cumplimiento de un deber, que podría presentarse en el caso del artículo 406, fracciones V y VI y 407, fracción III, así como en el 408; y XI, que se refiere al error invencible y que puede anular la reprochabilidad de las conductas descritas en los artículos 403, fracciones I y III; 405, fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII; 406, fracciones III y V; 407, fracción III; 408 y 409; todos los artículos invocados son del Código Penal Federal.

Por lo que hace a las reglas de la reincidencia, en virtud de las cortas penas que se contemplan para los delitos electorales, de las reglas fijadas por el artículo 20 del Código Penal Federal y a que la mayoría de estos delitos, en condiciones ordinarias, tan sólo son comisibles cada tres años, no hay posibilidad para que se pudieren aplicar a un delincuente y declararlo, con sus consecuencias de agravamiento en la sanción, como reincidente.

En relación con la inhabilitación, el artículo 402 del Código Penal Federal establece: "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".

A su vez, recordemos el artículo 45 del Código Penal Federal, en el que señala que la suspensión de derechos es de dos clases:

- I. La que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta; y
- II. La que por sentencia formal se impone como sanción.

En el primer caso, la suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

En el segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia.

Esto significa que si al responsable de algún delito electoral se le condenara a sufrir prisión y además se le inhabilitara, se aplicarían esos preceptos sucesivamente; esto es, mientras estuviere preso, en los términos de la fracción I y penúltimo párrafo, del artículo 45 y del artículo 46, estaría privado de sus derechos políticos, por ministerio de Ley, al ser una consecuencia de la prisión; la pena de suspensión derivada del artículo 402, dictada en sentencia, empezaría a cumplirse una vez concluida la prisión, en los términos del artículo 45, en su fracción II y su último párrafo, del Código Penal Federal.

El Código punitivo no impide para el caso de los responsables de la comisión de delitos electorales, la aplicación de las reglas de sustitución de

sancciones a que se refiere el artículo 70 del Código Penal Federal: La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

I. Cuando no exceda de un año, por multa o trabajo en favor de la comunidad;

II. Cuando no exceda de tres años, por tratamiento en libertad o semilibertad.

Para los efectos electorales, es importante, en materia penal, tener presente el contenido del artículo 59 del Código Penal Federal:

"Cuando el hecho se realice por error o ignorancia invencible sobre la existencia de la Ley penal o del alcance de ésta, en virtud del extremo atraso cultural y el aislamiento social del sujeto, se le podrá imponer hasta la cuarta parte de la pena correspondiente al delito de que se trate o tratamiento en libertad, según la naturaleza del caso."

El artículo 99 del Código Penal Federal establece como una forma de extinción de la responsabilidad penal, a la rehabilitación, importante instituto en delitos como los que revisamos, que pueden suponer la suspensión de derechos políticos. Corresponde ahora, habiendo sido facultad del Congreso, a la autoridad ejecutiva, resolver sobre la rehabilitación, misma que sólo podrá concederse, una vez cumplida la pena principal.

Por lo que hace a la prescripción de la acción penal, los delitos electorales se regirán por lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes del Código Penal Federal y vale la pena asentar los siguientes textos:

"Artículo 101: "La prescripción es personal y para ella bastará el simple transcurso del tiempo señalado por la ley.

Los plazos para la prescripción se duplicarán respecto de quienes se encuentren fuera del territorio nacional, si por esta circunstancia no es posible integrar una averiguación previa, concluir un proceso o ejecutar una sanción.

La prescripción producirá su efecto, aunque no la alegue como excepción el acusado. Los jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado del proceso."

Los plazos para que prescriba la acción penal, de acuerdo con el artículo 102 del Código Penal Federal, varían de acuerdo con la modalidad del delito, y se cuentan a partir del momento en que se consumó el delito, si éste fuere instantáneo; y, desde el día en que se realizó la última conducta, si se trata de delito continuado.

La acción penal prescribe en un año, si el delito sólo mereciere multa; si el delito mereciere además, pena privativa de libertad o alternativa, se atenderá a lo que establece el artículo 102 del Código Penal Federal.

La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que establece la ley para el delito de que se trate, pero nunca podrá ser menor de tres años. Si el delito sólo mereciere destitución, suspensión o inhabilitación, la acción penal prescribirá en dos años. En los casos de concurso de delitos, las acciones penales que de ellos resulten, prescribirán cuando prescriba la del delito que merezca pena mayor.

Es importante señalar, que la prescripción de las acciones se interrumpe por las actuaciones que se practiquen en la averiguación del delito y de los delincuentes, aunque no se practiquen contra persona alguna, por ignorarse de

quien se trate. Si se deja de actuar, la prescripción empezará a correr de nuevo desde el día siguiente al de la última diligencia.

También se interrumpe la prescripción, por el requerimiento de auxilio en la investigación del delito o del delincuente; por las diligencias que se practiquen para obtener la extradición internacional; y, por el requerimiento de entrega del inculcado que formalmente haga el Ministerio Público de una entidad federativa al de otra donde aquel se refugie, se localice o se encuentre detenido por el mismo o por otro delito.

Lo anterior significa que las figuras descritas en el artículo 403 del Código Penal Federal prescriben, en cuanto a la acción penal, teniendo señalada pena alternativa y siendo la de prisión de 6 meses a 3 años, en los términos del artículo 105, en tres años.

La figura prevista en el artículo 404, al sólo prevenir como sanción la multa, prescribirá en un año.

Las figuras delictivas del artículo 405 así como las del 406, se atienen a la regla del artículo 105 del Código Penal Federal, por lo que prescribirán en tres años.

La comisión de algún delito de los contenidos en el artículo 407, relativas a servidores públicos, se rige por la regla del término medio aritmético que en este caso es de 5 años para la prescripción de la acción penal.

El supuesto del artículo 408, al prevenir tan sólo como pena la suspensión de derechos, se rige por la regla del artículo 106 del Código Penal Federal, o sea, que prescribe en dos años.

Las figuras del artículo 409, se rigen por la regla del artículo 105 del Código Penal Federal, por lo que prescriben en tres años.

En el caso del artículo 411 la prescripción será en el término medio de 3 a 7 años, es decir 5 años.

Finalmente, las figuras comprendidas en el artículo 412 del Código Penal Federal será en el término de 5 años y seis meses.

4.3 SEGUIMIENTO DE LOS DELITOS ELECTORALES EN EL SISTEMA PENAL MEXICANO

A continuación se proporcionan los datos correspondientes a la evolución que ha tenido la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), organismo de la Procuraduría General de la República, creado para la prevención y persecución de los delitos electorales, en 1994.

4.3.1 AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS, RESUELTAS Y EN TRÁMITE DE ENERO DE 1997 A JUNIO DE 2000

Del 1° de enero de 1997 al 30 de junio de 2000 se han atendido 1749 averiguaciones previas, la mayoría de las cuales derivan de denuncias presentadas por el IFE y por los partidos políticos que cuentan con mayor representatividad en el Congreso de la Unión, y en las que se señalan como probables responsables a funcionarios electorales, a servidores públicos, a funcionarios partidistas y a particulares en general. Una gran parte de las denuncias se refieren a hechos ocurridos en el Estado de Chiapas, en el Distrito Federal y en el Estado de México, y los motivos concretos por los que se han presentado en su mayor parte se relacionan con las hipótesis delictivas contenidas en los artículos 403, 407 y 411 del Código Penal Federal Federal. El artículo 403

tipifica como delito electoral diversas conductas que atentan contra el derecho al voto y el correcto desarrollo del proceso electoral; el 407 prohíbe que los servidores públicos destinen fondos, bienes o servicios institucionales para apoyar a un partido político o candidato, y el 411 configura como delito el que por cualquier medio se altere o se participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía.

Con el propósito de que en forma gráfica y global se puedan apreciar en su conjunto las actividades realizadas en esta materia por la FEPADE durante el período de enero de 1997 a junio de 2000, en el cuadro No. 1 se presentan por cada mes y año los datos de las denuncias recibidas y de las averiguaciones previas radicadas, de las indagatorias resueltas, y de las indagatorias que continuaron en trámite al finalizar cada mes.

CUADRO NO. 1

CUADRO ANALÍTICO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS, RESUELTAS Y EN TRÁMITE DE ENERO DE 1997 A JUNIO DE 2000.									
MES	AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS				INDAGATORIAS RESUELTAS		INDAGATORIAS EN TRÁMITE		
	A. DENUNCIAS	B. DESGLOSES Y RENGRESOS	C. SUMA DE L. (A+B)	D. SUMA PROGRAMA	E. INDAGATORIAS RESUELTAS	F. SUMA PROGRAMA	G. DENUNCIAS	H. DENUNCIAS EN TRÁMITE	I. SUMA DE PROGRAMAS EN TRÁMITE
EN TRÁMITE EN 1996	18						0	0	
ENERO 1997	6	0	6	24	7		17	0	17

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

M E S	AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS				INDAGATORIAS RESUELTAS		INDAGATORIAS EN TRÁMITE		
	DENUNCIAS A	DESGLOSOS Y REINGRESOS B	SUMA DEL MES (A+B)	SUMA PROGRESIVA	INDAGATORIAS RESUELTAS	SUMA PROGRESIVA	DENUNCIAS C	DESGLOSOS Y REINGRESOS D	SUMA AL FINALIZAR CADA MES: (C+D)
FEBRERO	8	0	8	32	9	16	16	0	16
MARZO	2	1	3	35	4	20	15	0	15
ABRIL	12	5	17	52	2	22	29	1	30
MAYO	14	1	15	67	10	32	28	7	35
JUNIO	57	7	64	131	11	43	79	9	88
JULIO	184	4	188	319	18	61	247	11	258
AGOSTO	28	4	32	351	20	81	257	13	270
SEPTIEMBRE	32	6	38	389	24	105	267	17	284
OCTUBRE	16	4	20	409	24	129	261	19	280
NOVIEMBRE	19	6	25	434	30	159	253	22	275
DICIEMBRE	13	6	19	453	32	191	234	28	262
SUBTOTAL 1997	409	44	453		191				262
ENERO 1998	4	2	6	459	14	205	226	28	254
FEBRERO	12	0	12	471	19	224	216	31	247
MARZO	7	7	14	485	22	246	215	24	239
ABRIL	17	5	22	507	30	276	219	22	231
MAYO	8	10	18	525	50	326	188	11	199
JUNIO	13	8	21	546	48	374	162	10	172
JULIO	18	8	26	572	43	417	149	6	155
AGOSTO	102	1	103	675	13	430	239	6	245
SEPTIEMBRE	49	2	51	726	13	443	275	8	283
OCTUBRE	24	0	24	750	30	473	272	5	277
NOVIEMBRE	20	5	25	775	36	509	260	6	266

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MES	AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS				INDAGATORIAS RESUELTAS		INDAGATORIAS EN TRÁMITE		
	DENUNCIAS A	DESGLOSOS Y REINGRESOS B	SUMA DEL MES (A+B)	SUMA PROGRESIVA	INDAGATORIAS RESUELTAS	SUMA PROGRESIVA	DENUNCIAS C	DESGLOSOS Y REINGRESOS D	SUMA AL FINALIZAR CADA MES: (C+D)
DICIEMBRE	12	5	17	792	49	558	230	4	234
SUBTOTAL 1998	286	53	339		367				234
SUBTOTAL 1997 Y 1998	695	97	792	792	558	558	230	4	234
ENERO 1999	20	3	23	815	26	584	228	3	231
FEBRERO	18	9	27	842	44	628	212	2	214
MARZO	35	8	43	885	46	674	204	7	211
ABRIL	85	7	92	977	49	723	250	4	254
MAYO	93	4	97	1074	41	764	307	3	310
JUNIO	65	5	70	1144	46	810	330	4	334
JULIO	32	3	35	1179	19	829	344	6	350
AGOSTO	20	2	22	1201	32	861	334	6	340
SEPTIEMBRE	33	1	34	1235	34	895	336	4	340
OCTUBRE	21	8	29	1264	34	929	331	4	335
NOVIEMBRE	24	5	29	1293	32	961	326	6	332
DICIEMBRE	40	8	48	1341	46	1007	327	7	334
SUBTOTAL 1999	486	63	549		449				334
SUBTOTAL 1997,1998 y 1999	1181	160	341	1341	1007	1007	327	7	334
ENERO 2000	54	3	57	1398	29	1036	353	9	362
FEBRERO	47	6	53	1451	65	1101	341	9	350
MARZO	49	9	58	1509	55	1156	345	8	353
ABRIL	37	4	41	1550	45	1201	342	7	349

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MES	AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS				INDAGATORIAS RESUELTAS		INDAGATORIAS EN TRÁMITE		
	A DENUNCIAS	B DENUNCIAS Y RESOLUCIONES Y NEGOCIOS	C SUMA DEL MES (A+B)	D SUMA PROGRESIVA	E INDAGATORIAS RESUELTAS	F SUMA PROGRESIVA	G EN TRÁMITE	H RESOLUCIONES Y NEGOCIOS EN TRÁMITE	I EN TRÁMITE
MAYO	56	5	61	1511	53	1254	347	10	357
JUNIO	126	12	138	1749	81	1335	407	7	414
SUBTOTAL 2000	389	39	408		328				
TOTALES	1550	199	1749	1749	1335	1335	407	7	414

1. En cada renglón de los rubros de averiguaciones previas radicadas, de indagatorias resueltas y de indagatorias en trámite, se exponen los datos del mes correspondiente.
2. En las columnas "SUMA PROGRESIVA" que aparecen en los rubros de averiguaciones previas radicadas y de indagatorias resueltas, los datos son acumulados; en el rubro de indagatorias en trámite, las cifras son el resultado de restar las indagatorias resueltas a las averiguaciones previas radicadas y los datos no se acumulan cada mes sino que se restan; cuando el número de indagatorias que aparecen en trámite es mayor que al del mes que antecede, ello se explica en razón a que el número de averiguaciones previas radicadas rebasó al número de las resueltas en el mes correspondiente.
3. Los datos de las averiguaciones previas atendidas resultan de agregar a las radicadas en el mes, las que quedaron en trámite el mes inmediato anterior; a esta suma se restan las que se resolvieron

durante el mes correspondiente y el resultado constituye el número de indagatorias en trámite. Así, a las 138 indagatorias radicadas en junio de 2000 se agregan las 357 que se encontraban en trámite al finalizar mayo de 2000, lo que suma 495, y a esta cifra se le restan las 81 resueltas en el mes de junio, lo que da como resultado que al terminar dicho mes queden en trámite 414 indagatorias.

4.3.2 CONTORNOS DEL UNIVERSO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS ATENDIDAS EN 1997, 1998, 1999 Y EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2000

Asimismo, para facilitar el conocimiento preciso de la antigüedad de las averiguaciones previas que continúan en trámite se presenta el cuadro No. 2, en el cual se señalan el número de las averiguaciones previas radicadas por mes y año, el número de ellas que se han resuelto y el número de las que continúan en trámite, así como el número de meses de antigüedad que tienen las indagatorias que continúan en trámite, en función del mes y año en que fueron radicadas.

CUADRO NO. 2

CUADRO ANALÍTICO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS, RESUELTAS Y EN TRÁMITE DE ENERO DE 1997 A JUNIO DE 2000 SEGÚN LA ANTIGÜEDAD DE SU RADICACIÓN:						
NÚMERO DE AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS POR MES Y AÑO:		NÚMERO DE AVERIGUACIONES RESUELTAS:	NÚMERO DE AVERIGUACIONES EN TRÁMITE:	ANTIGÜEDAD A PARTIR DE LA RADICACIÓN:	PORCENTAJE DEL TOTAL:	
ENERO- JUNIO	1997 131	131	0	—	—	
JULIO	1997: 188	188	0	—	—	
AGOSTO	32	32	0	—	—	
SEPTIEMBRE	38	38	0	—	—	
OCTUBRE	20	20	0	—	—	
NOVIEMBRE	25	25	0	—	—	
DICIEMBRE	19	19	0	—	—	
ENERO	1998: 6	6	0	—	—	
FEBRERO	12	12	0	—	—	
MARZO	14	14	0	—	—	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

NUMERO DE AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS POR MES Y AÑO:		NUMERO DE AVERIGUACIONES RESUELTAS:	NUMERO DE AVERIGUACIONES EN TRÁMITE:	ANTIGÜEDAD A PARTIR DE LA RADICACIÓN:	PORCENTAJE DEL TOTAL:
ABRIL	22	22	0	—	—
MAYO	18	18	0	—	—
JUNIO	21	21	0	—	—
JULIO	26	26	0	—	—
AGOSTO	103	100	3	22 MESES	0.72 %
SEPTIEMBRE	51	50	1	21 MESES	0.24 %
OCTUBRE	24	23	1	20 MESES	0.24 %
NOVIEMBRE	25	25	0	—	—
DICIEMBRE	17	17	0	—	—
ENERO	1999: 23	21	2	17 MESES	0.48 %
FEBRERO	27	26	1	16 MESES	0.24 %
MARZO	43	33	10	15 MESES	2.42 %
ABRIL	92	85	7	14 MESES	1.69 %
MAYO	97	87	10	13 MESES	2.42 %
JUNIO	70	56	14	12 MESES	3.38 %
JULIO	35	26	9	11 MESES	2.18 %
AGOSTO	22	15	7	10 MESES	1.69 %
SEPTIEMBRE	34	22	12	9 MESES	2.90 %
OCTUBRE	29	22	7	8 MESES	1.69 %
NOVIEMBRE	29	20	9	7 MESES	2.18 %
DICIEMBRE	48	27	21	6 MESES	5.07 %
ENERO	2000: 57	37	20	5 MESES	4.83 %
FEBRERO	53	22	31	4 MESES	7.49 %
MARZO	58	18	40	3 MESES	9.66 %
ABRIL	41	7	34	2 MESES	8.21 %
MAYO	61	12	49	1 MES	11.84 %
JUNIO	138	12	126		30.43 %
TOTAL	1749	1335	414		100 %

En 1997 se atendieron 453 averiguaciones previas, a las que se agregan 339 que se radicaron en 1998, 549 radicadas en 1999 y 408 radicadas sólo en el primer semestre de 2000, lo que hace un total de 1749 indagatorias atendidas del

1° de enero al 30 de junio de 2000. Al respecto cabe formular tres consideraciones:

- En el trienio de 1994 a 1996 se radicaron y atendieron 624 denuncias, en tanto que en el trienio de 1997 a 1999 se radicaron y atendieron 1341, lo que significa que en el segundo de los períodos señalados el número de averiguaciones previas atendidas se incrementó en un 215 por ciento con respecto a los tres años inmediatos anteriores.
- Por lo que hace a las 549 averiguaciones previas atendidas en 1999, cabe destacar que esta cifra excede en más de seis veces a las 86 indagatorias atendidas en 1996, que se puede considerar como una referencia idónea, toda vez que tanto 1996 como 1999 son años previos a la celebración de elecciones federales.
- Las 408 indagatorias radicadas de enero a junio de 2000 se suman a las 334 que al finalizar 1999 continuaban en trámite, para hacer un total de 742 averiguaciones previas atendidas en dicho período, lo que significa que tan sólo en el primer semestre de 2000 se han atendido 193 indagatorias más que las 549 atendidas en todo el año de 1999.

Entre las razones que explican la radicación de 339 denuncias en 1998, de 549 en 1999 y de 408 sólo en el primer semestre de 2000, cabe señalar las siguientes:

- Conforme a los términos en que se encuentran tipificados los delitos electorales federales, en el Título Vigésimocuarto del Código Penal

Federal, en la mayoría de ellos se requiere, ya sea en forma expresa o tácita, de la presencia de circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión que están relacionadas directamente con la verificación de la jornada electoral; en otros, de condiciones que sólo se pueden actualizar durante el proceso electoral federal, el cual cabe recordar se inició en el mes de octubre de 1999, y en otros más de condiciones especiales de lugar, tiempo, modo u ocasión para su comisión que se pueden presentar en cualquier momento, como pueden ser los casos del apoderamiento ilícito de documentos electorales, tipificado en la fracción X del artículo 403 del Código Penal Federal, y los de alterar o participar en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar, tipificados en el artículo 411 del propio Código.

- En el derecho penal positivo mexicano no existe un plazo perentorio para la presentación de denuncias por la comisión de delitos electorales; consecuentemente, en cada caso y de manera indirecta se debe estar a las reglas que regulan la prescripción del ejercicio de la acción penal, según las cuales el término mínimo para que prescriba la acción penal en un delito que merezca pena privativa de libertad, como es el caso de todos los delitos electorales federales, nunca será menor a tres años, contados a partir de la última actuación persecutoria del delito o del delincuente que legalmente pueda interrumpirla, lo que tiene como consecuencia que durante dicho período exista la posibilidad de que se continúen recibiendo denuncias y de que al recibirse éstas se deban realizar las diligencias correspondientes. Con apoyo en este razonamiento se puede decir que hasta julio de 2003 existe la posibilidad legal de que se presenten denuncias por la comisión de hechos delictivos electorales ocurridos durante julio de 2000.

- Una gran parte de las averiguaciones previas radicadas en la FEPADE corresponden a denuncias de universo abierto o sea denuncias en contra de quien resulte responsable, y de naturaleza compleja, porque en ellas se refieren hechos que pueden configurar uno o varios delitos electorales federales, uno o varios delitos del fuero común, electorales o no electorales. En algunos de estos casos, con base en los resultados de la averiguación previa, la FEPADE resuelve formular un pliego de consignación por determinados delitos electorales federales y respecto de ciertos indiciados, al mismo tiempo que ordena la formación del triplicado o del cuaderno sucesivo correspondiente, el cual se radica con la fecha de su apertura, para continuar en ellos la investigación de la posible comisión de otros delitos electorales por parte de los mismos o de otros indiciados.
- Algunos casos las Delegaciones de la Procuraduría General de la República reciben denuncias por delitos del fuero federal pero no electorales, siendo hasta después de que se practican diversas diligencias en la averiguación previa correspondiente cuando el ministerio público advierte la posible comisión de un delito electoral federal, momento en que se acuerda la formación del desglose correspondiente y que éste se remita a la FEPADE. Una situación similar se da en relación a las denuncias presentadas ante las procuradurías generales de justicia de los Estados de la Federación y el Distrito Federal en torno a la posible comisión de delitos del fuero común.

4.3.3 CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INSTITUCIONALES ASUMIDOS POR LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN JULIO DE 1997, EN JULIO DE 1998, EN ENERO DE 1999 Y EN ENERO DE 2000 RESPECTO A LA ATENCIÓN DE LAS DENUNCIAS RECIBIDAS Y LA RESOLUCIÓN DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS

Como ya se ha señalado, en el derecho penal positivo mexicano no se establece la obligatoriedad de que una averiguación previa se integre en un plazo previamente determinado o en una fecha fijada de antemano, lo cual probablemente obedece al reconocimiento implícito del hecho de que cada indagatoria tiene un grado de dificultad singular. En este orden de ideas, cabe destacar que en todas y cada una de las 1749 averiguaciones previas radicadas de enero de 1997 a junio de 2000, se ha requerido practicar múltiples y muy diversas diligencias ministeriales a efecto de integrar debidamente todas las indagatorias atendidas; entre estas diligencias se encuentran las de recabar la ratificación de cada nueva denuncia recibida; localizar y tomar declaración en el lugar de su residencia a inculcados y testigos; tomar las ampliaciones de declaraciones que se requieran; acordar lo conducente en relación a todas y cada una de estas comparecencias; practicar las inspecciones ministeriales que se estimen necesarias sobre personas, lugares u objetos en las diferentes entidades federativas; recabar informes y documentos de diversas instituciones y autoridades locales y federales; solicitar la emisión de dictámenes (periciales, grafoscópicos, dactiloscópicos, fisonómicos, de criminalística, de campo, etc.) y analizar su contenido; valorar todas las pruebas, etc. Sólo después de haber realizado las diligencias descritas como mínimo, se puede estar en condiciones de adoptar la determinación que resulte procedente en una averiguación previa, porque a un órgano de procuración de justicia no le corresponde inventar delinquentes ni fabricar delitos, sino únicamente valorar los elementos de prueba que haya recabado en la investigación y con base en ello resolver lo conducente.

Por lo que hace al cúmulo de diligencias que se deben practicar en todas y cada una de las averiguaciones previas, se debe tener presente que la FEPADE no cuenta con una estructura organizativa desconcentrada y que la mayoría de las diligencias se deben llevar a cabo a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, en todas las entidades federativas, en los 300 distritos electorales federales y en ocasiones precisamente en los lugares en que se instalan las casillas con motivo de los comicios electorales federales (en 1997 se instalaron más de 104 mil y en 2000 se instalaron más de 113,400), lo que hace indispensable que los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la FEPADE se deban desplazar continuamente por todos los confines del territorio nacional. También se debe tener en cuenta que para el desahogo de las cargas de trabajo inherentes a la integración y resolución de las averiguaciones previas, la FEPADE nominalmente cuenta con 27 agentes del Ministerio Público de la Federación (22 titulares, 4 adjuntos y 1 asistente) pero debido a las frecuentes bajas y a las incapacidades médicas o licencias que se suceden sólo se ha contado en promedio con 20, lo cual significa que para llevar a cabo todas las actividades concernientes a las denuncias que se presenten por la posible comisión de delitos electorales federales en las entidades federativas se dispone de menos de un agente del Ministerio Público para atender todas las averiguaciones previas relacionadas con una entidad federativa, lo que evidencia de manera elocuente lo reducido del personal ministerial de que se dispone para estas labores.

No obstante las consideraciones anteriores, al finalizar el mes de julio de 1997, con motivo de las elecciones federales que se realizaron en dicho mes, se informó a los medios de comunicación sobre las 319 denuncias recibidas hasta entonces y del estado que guardaban las averiguaciones previas correspondientes; en aquel momento se delineó como compromiso institucional el que las 319 indagatorias quedarían resueltas antes de transcurrido un año. Un año después, al finalizar el mes de julio de 1998, la Fiscalía Especializada presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral y al Procurador General de la República un balance de las actividades realizadas de julio de 1997 a julio de

1998, en el cual se señaló que al 31 de julio del año referido se habían resuelto 417 indagatorias y que ello significaba que el compromiso contraído se habían alcanzado en un 131 por ciento, toda vez que se rebasó en 98 averiguaciones previas determinadas la meta de resolver antes de que transcurriera un año las 319 indagatorias que se encontraban en trámite en julio de 1997; en dicho balance también se puso de manifiesto que hasta el 31 de julio de 1998 se habían radicado 572 averiguaciones previas y que de éstas se habían resuelto 417; en vista de ello y animados por los logros alcanzados la Fiscalía Especializada se sintió alentada para adquirir un nuevo compromiso, que consistió en resolver en los meses de agosto a diciembre de 1998 la totalidad de las 572 indagatorias que hasta entonces se habían radicado, mismo que se cumplió en un 97.55 por ciento, toda vez que al 31 de diciembre de 1998 quedaron debidamente resueltas 558 de las 572 indagatorias referidas.

Ahora bien, en el Informe Anual de Labores correspondiente a 1998 se puso de manifiesto que al finalizar 1998 se habían radicado 792 averiguaciones previas, que de ellas se habían resuelto 558 y que continuaban en trámite 234, razón por la cual la FEPADE asumió en esa ocasión un nuevo compromiso que consistió en resolver las 234 averiguaciones previas que se encontraban en trámite al finalizar 1998 antes de que concluyera el mes de junio de 1999, lo que equivalía a resolver aproximadamente 40 indagatorias por mes; a efecto de dar cuenta de la forma y términos del cumplimiento de dicho compromiso, al rendir el Balance Semestral de las actividades realizadas por la FEPADE al 30 de junio de 1999, se informó que no sólo se cumplió el compromiso en sus términos sino que se rebasó al haberse alcanzado en un 107.7 por ciento, toda vez que quedaron resueltas 252 averiguaciones previas en el primer semestre de 1999, las cuales sumadas a las 558 resueltas con anterioridad hicieron un total de 810; los resultados alcanzados permitieron afirmar que en esa fecha quedaron debidamente resueltas todas las denuncias presentadas con motivo del proceso electoral federal de 1997.

Toda vez que al concluir el primer semestre de 1999 continuaban en trámite 334 indagatorias relacionadas con la alteración de credenciales para votar con fotografía, con el apoderamiento y con la alteración de documentos electorales, delitos éstos que se pueden cometer en cualquier momento, entre un proceso electoral federal y otro, en esa ocasión se asumió el compromiso de resolver al final del año un 25 por ciento de averiguaciones previas más que en el año precedente (367), compromiso que se alcanzó en un 98 por ciento pues al finalizar 1999 se resolvieron 449 averiguaciones previas, lo que dio como resultado que de las 1341 averiguaciones previas atendidas en los tres años se resolvieran 1007 y continuaran en trámite 334, ya que cabe precisar que en el segundo semestre de 1999 se radicaron 197 nuevas indagatorias y que en ese mismo período se resolvieron 197 indagatorias, lo que significa que el mismo número de indagatorias que se radicó se resolvió, por lo que al terminar el año de 1999 continuaron en trámite 334 averiguaciones previas cuya atención se proyectó hacia el 2000.

En este estado de cosas, al rendir en enero de 2000 el *Informe Anual de Labores correspondiente a 1999* se señaló que para la atención de las denuncias y la resolución de las averiguaciones previas la FEPADE se ha planteado y alcanzado objetivos sucesivos cada vez más ambiciosos, razón por la cual en esa ocasión, bajo la misma línea de acción establecida y con el constante espíritu de superación que la caracteriza, se asumió el compromiso de resolver 270 de las 334 averiguaciones previas en trámite al 30 de junio de 2000, lo que implicaba resolver un promedio de 45 por mes, meta por demás ambiciosa ya que excedía todos los índices de eficiencia y de productividad alcanzados por la misma hasta ese momento. Al respecto, complace informar que dicho compromiso no sólo se cumplió sino que se rebasó, al haberse alcanzado en un 121.5 por ciento la meta planteada, ya que fueron resueltas 328 averiguaciones previas durante el primer semestre de 2000, lo que permite afirmar que la actuación de la FEPADE ha sido inquestionablemente eficiente tomando en cuenta el reducido número de personal ministerial de que se dispone, las diversas diligencias que se deben realizar y las dificultades que se deben superar para la integración de toda averiguación previa.

Por lo que hace al *Balance Semestral*, es importante destacar que el mismo tiene como precedente inmediato la *Memoria Anual de Actividades 1999* y que tendrá como prosequente la *Memoria Anual de Actividades 2000*, que son documentos en los cuales se da cuenta en forma por demás detallada de los compromisos contraídos y de la forma como han sido cumplimentados. En el cuadro No. 3 se destacan los datos que sobre averiguaciones previas atendidas, resueltas y en trámite obran en los informes mensuales, en los balances semestrales y en los informes anuales rendidos por el Fiscal Especializado al Consejo General del Instituto Federal Electoral y al Procurador General de la República.

CUADRO NO. 3

PERÍODO	AVERIGUACIONES PREVIAS		
	ATENDIDAS:	RESUELTAS:	EN TRÁMITE:
• Al 31 de julio de 1997:	319	61	258
• Al 31 de diciembre de 1997:	453	191	262
• Al 31 de julio de 1998:	572	417	155
• Al 31 de diciembre de 1998:	792	558	234
• Al 30 de junio de 1999:	1144	810	334
• Al 31 de diciembre de 1999:	1341	1007	334
• Al 30 de junio de 2000:	1749	1335	414
De 1997	453	453	0
De 1998	339	334	5
De 1999	549	440	109
De 2000	408	108	300

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

NOTAS:

- Ω De 339 indagatorias iniciadas en 1998, únicamente están en trámite 5, las cuales corresponden a los meses de agosto, septiembre y octubre de 1998.
- v De 549 averiguaciones previas radicadas en 1999 están en trámite 109, la mayoría de las cuales corresponden a los meses de agosto a diciembre de dicho año.
- λ De las 408 averiguaciones previas radicadas en 2000, están en trámite 300 y de ellas 209 corresponden a los meses de abril, mayo y junio del propio mes.

Análisis de los resultados alcanzados.

1. El universo de las averiguaciones previas atendidas de enero de 1997 a junio de 2000 asciende a 1749, de las cuales 453 fueron radicadas en 1997, 339 en 1998, 549 en 1999 y 408 en el primer semestre de 2000.

2. En el período de referencia se resolvió un total de 1335 indagatorias, de las cuales en 1997 se resolvieron 191, en 1998 se determinaron 367, en 1999 se resolvieron 449 y en el primer semestre de 2000 se adoptaron 328 resoluciones, lo que quiere decir que a lo largo de los tres años y medio se ha resuelto una averiguación previa por cada día natural del año y dos por cada día si se atiende al número de días hábiles del año.

3. Consecuentemente, se han atendido 1749 averiguaciones previas y se han resuelto 1335 de ellas, lo cual significa que se ha resuelto un poco mas del 76 por ciento del universo total configurado de enero de 1997 a junio de 2000.

4. En cuanto a la forma y términos como han sido atendidas las 1749 averiguaciones previas, cabe precisar que de las 453 atendidas en 1997, en el mismo año se resolvieron 191 y continuaron en trámite 262, agregándose a éstas últimas las 339 radicadas en 1998, por lo que el total de averiguaciones previas atendidas durante 1998 ascendió a 601, de las cuales en el mismo año se resolvieron 367, prácticamente el doble que en 1997, y quedaron 234 en trámite. A

estas 234 indagatorias se agregaron 549 averiguaciones radicadas en 1999, para hacer un total de 783 atendidas en 1999, de las cuales se resolvieron 449 en el año y continuaron en trámite 334 al finalizar dicho año, lo que implica que en 1999 se atendió prácticamente casi el mismo número de las indagatorias atendidas en los dos años inmediatos anteriores (453 en 1997 más 339 en 1998). Ahora bien, a las 334 averiguaciones que se encontraban en trámite al terminar 1999, se agregaron las 408 radicadas de enero a junio de 2000, lo que suma 742 indagatorias atendidas en el primer semestre de 2000, cifra que en un solo semestre excede a las 601 atendidas durante el año de 1998 y que casi iguala a las 783 atendidas en todo el año de 1999.

5. Sobre las 1335 averiguaciones previas resueltas hasta el 30 de junio de 2000, se considera pertinente explicar que las determinaciones adoptadas en las indagatorias no responden a un estricto orden cronológico que vaya de acuerdo con la fecha de su radicación, sino que se han resuelto aquéllas en que así lo ha permitido la aplicación de una organización racional del trabajo con el objeto de lograr un aprovechamiento óptimo de los limitados recursos presupuestales, humanos y materiales con que cuenta la FEPADE. La aplicación de esta estrategia ha implicado que cuando se comisiona personal ministerial a una o más poblaciones ubicadas en una determinada zona geográfica, este lleva a cabo las diligencias que sean necesarias no sólo en una sino en varias averiguaciones previas al mismo tiempo, con independencia de la fecha de la presentación de la denuncia o de la fecha de radicación de la averiguación previa correspondiente, lo que da como resultado que entre las indagatorias resueltas figuren averiguaciones previas radicadas en 2000 y que, de igual forma, entre las averiguaciones previas en trámite figuren algunas indagatorias radicadas en 1998 y 1999.

6. Es importante destacar que de las 414 averiguaciones previas que continúan en trámite al 30 de junio del año 2000, 300 de ellas (72.46 por ciento) corresponden a las 408 indagatorias radicadas en el primer semestre de 2000, así

como que 209 (un poco mas del 50 por ciento) corresponden a averiguaciones previas radicadas en abril, mayo y junio del 2000, toda vez que de las 339 radicadas en el año de 1998 sólo 5 continúan en trámite y que de las 549 iniciadas en 1999 únicamente continúan en trámite 109, la mayoría radicadas a partir del mes de agosto de dicho año.

7. En lo referente al tiempo en que se resuelven las averiguaciones previas, cabe precisar que un número considerable de ellas se determinó dentro de los tres primeros meses siguientes al de su radicación, que otro porcentaje significativo se resolvió dentro del primer semestre, que unas cuantas se determinaron entre seis meses y un año y que sólo en contados casos se rebasó el año para resolverlas, lo que desde un punto de vista global da como resultado una disminución constante de la duración promedio que comprende el proceso de integración y resolución de las averiguaciones previas.

8. Por lo que toca a algunas de las averiguaciones previas en trámite que tienen una cierta antigüedad, cabe señalar que en muchos casos ello obedece a circunstancias ajenas al personal ministerial y al cuerpo directivo de la FEPADE, las cuales consisten en la falta de recepción de informes o documentos requeridos a diversas instituciones y autoridades, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, diferentes organismos gubernamentales, juntas locales y juntas distritales del Instituto Federal Electoral. En otros casos ello se explica en el hecho de que durante los meses de septiembre y octubre de 1999 se dificultó el traslado de personal ministerial a los estados de Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Tabasco, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y Chiapas, principalmente a esta última entidad federativa a la que corresponde el mayor número de indagatorias que continúan en trámite, debido a que decenas de localidades se encontraban incomunicadas como consecuencia de los severos daños en carreteras y caminos, en viviendas y otros inmuebles, provocados tanto por el sismo ocurrido en

septiembre de 1999 como por las intensas lluvias que afectaron el territorio nacional durante dichos meses.

9. Por lo que hace a las 414 averiguaciones previas que al finalizar el mes de junio de 2000 continúan en trámite, cabe insistir en que de éstas 5 se radicaron en 1998, 109 en 1999 y 300 en el primer semestre de 2000, así como enfatizar que la mayoría de ellas se relacionan con delitos electorales federales que se pueden cometer en cualquier momento, entre un proceso electoral federal y otro, como son el apoderamiento ilícito o la alteración de documentos electorales, y participar en la alteración del padrón electoral o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

10. Como se ha procurado evidenciar, en la atención de las denuncias y de las averiguaciones previas correspondientes se han alcanzado objetivos sucesivos y cada vez más ambiciosos; en esta línea de acción y con el constante espíritu de superación que caracteriza a la FEPADE, en esta ocasión se asume el compromiso de resolver como meta 210 de las 414 averiguaciones previas que se encuentran en trámite antes de que concluya el año, lo que dará como resultado que al finalizar dicho período se deberán resolver 538 averiguaciones previas, cifra que supera en un 20 por ciento el número de averiguaciones previas resueltas durante todo el año de 1999.

4.3.4 NATURALEZA DE LAS DETERMINACIONES ADOPTADAS EN LAS 1335 AVERIGUACIONES PREVIAS RESUELTAS DE ENERO DE 1997 A JUNIO DE 2000

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en tanto órgano responsable de la procuración de justicia en materia de los delitos electorales federales, en el ejercicio de sus atribuciones parte del principio de que el Ministerio

Público es una institución de buena fe que debe velar por los intereses de la sociedad, pero al mismo tiempo está consciente de que el interés de la sociedad no es unidimensional sino complejo, ya que resulta evidente que el interés social exige que a cada denuncia presentada se le otorgue un trato diligente, imparcial y eficiente, porque la persona que presenta una denuncia tiene un interés vital en que se lleven a cabo las diligencias pertinentes para integrar la indagatoria y que, en su caso, se ejerza la acción penal correspondiente, pero el interés social también exige que se respeten los derechos y las garantías del indiciado, así como que se observen escrupulosamente las garantías constitucionales para que sólo se afecte la libertad física que garantiza la Constitución Política a todos los habitantes del país, y que sólo se solicite una orden de aprehensión en los casos en que se acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal del indiciado. Consecuentemente, para la FEPADE, en tanto institución de buena fe a la que le corresponde velar por el interés de la sociedad, resulta importante determinar el ejercicio de la acción penal, como resolver su no ejercicio o en su caso acordar la reserva o proponer la incompetencia, toda vez que la resolución que en cada caso se emita debe ser producto de la aplicación exacta de la norma legal al caso concreto, ya que sólo se podrá resolver el ejercicio de la acción penal o el no ejercicio de la misma en los casos en que resulte competente para ello, y que el sentido de la determinación dependerá de si se acreditan o no los elementos configurativos del cuerpo del delito y de que se cuente con los elementos probatorios que permitan acreditar la probable responsabilidad penal del inculgado.

Las 1335 resoluciones emitidas por la FEPADE en tres años y medio de actuación institucional se pueden apreciar de manera global en el Cuadro No. 4, en el cual se precisa la naturaleza de las diferentes determinaciones adoptadas en las indagatorias radicadas.

CUADRO NO. 4

	1997	1998	1999	2000 (PRIMER SEMESTRE)	TOTAL
• AVERIGUACIONES PREVIAS ATENDIDAS EN TRÁMITE AL TERMINAR EL AÑO ANTERIOR		262	234	334	
• AVERIGUACIONES PREVIAS RADICADAS EN EL AÑO		339	549	408	
• AVERIGUACIONES PREVIAS ATENDIDAS	453	601λ	783μ	742ν	1749π
AVERIGUACIONES PREVIAS RESUELTAS EN EL AÑO:					
• CONSIGNACIONES (averiguaciones previas en que se resolvió el ejercicio de la acción penal)	40/40	33/40 σΦ	59/60 H	34	66/174
• Resoluciones de no ejercicio de la acción penal.	39	118	95	43	295
• Resoluciones de reserva.	32	122	213	203	570
• Resoluciones de incompetencia.	57	90	79	47	273
• Resoluciones en expedientes acumulados ya resueltos.	23	3	0	0	26
• Averiguaciones previas devueltas porque se ejercitó acción penal en términos que impiden consignar ante otro Juez por los mismos hechos (<i>Non bis in idem</i>).	0	0	2	0	2
• Desglose que quedó sin efecto por no haber materia para enviarlo por incompetencia	0	1	1	1	3
CONCLUIDOS AL FINALIZAR EL PERIODO	191	367	449	328	133
					5
En trámite de Integración al terminar el periodo.	262	234	334	414	414

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

NOTAS:

- π Es el resultado de sumar las 453 atendidas en 1997, más las 339 radicadas en 1998, más las 549 radicadas en 1999 y las 408 radicadas en 2000.
 - λ A las 339 radicadas en 1998 se suman las 262 que continuaron en trámite al finalizar 1997.
 - μ A las 549 radicadas en 1999 se agregan las 234 que continuaron en trámite al finalizar 1998.
 - ν A las 408 radicadas en 2000 se agregan las 334 que continuaron en trámite al finalizar 1999.
 - ο 3 de estas determinaciones corresponden a sus respectivos expedientes a los que además se les acumuló otro [Chiapas (1), Morelos (1) y Jalisco (1)], y 1 recayó a un expediente al que se le acumularon 3 [Tamaulipas], lo que hace un total de 6 averiguaciones previas acumuladas en que se resolvió el ejercicio de la acción penal.
 - φ 2 determinaciones corresponden a solicitudes de declaración de procedencia presentadas ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en las cuales habiéndose propuesto el ejercicio de la acción penal se debió cumplir con dicho requisito de procedibilidad previamente a la consignación y por lo tanto se consideran equivalentes a los pliegos de consignación.
 - Η Toda vez que hubo una averiguación previa acumulada, las indagatorias consignadas arrojan un total de 60.
- En consecuencia, de enero de 1997 a junio de 2000 se ha resuelto el ejercicio de la acción penal en 174 averiguaciones previas y se han formulado 166 consignaciones.

4.3.5 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO LA INCOMPETENCIA

En un Estado Federal las autoridades sólo pueden actuar con estricto apego a su órbita competencial; de esta manera en nuestro medio el artículo 124 Constitucional establece el principio de división de competencias entre los poderes federales y los poderes locales de las entidades federativas, al disponer que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. En este orden de ideas cabe destacar que la FEPADE es competente para conocer de las denuncias presentadas por delitos electorales federales, cometidos con motivo de hechos o conductas ilícitas que se relacionan con los comicios electorales federales para elegir Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, tipificadas en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal. Como resultado de ello, cuando la Fiscalía Especializada se ha declarado incompetente en una determinada averiguación previa, ello ha obedecido a que

por razones de fuero se ha estimado que los hechos a que se contrae la averiguación previa son competencia exclusiva de las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas o de la del Distrito Federal; o bien, en razón de la materia, cuando del análisis de las conductas denunciadas se desprende que se trata de la probable comisión de un delito de índole federal pero no de carácter electoral, en cuyo caso se debe declinar la competencia a favor de las Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" o "C", de la Institución. Desde luego que existen casos en los que la Fiscalía Especializada se declara incompetente por razones tanto de fuero como de materia, situación que se actualiza cuando se trata de delitos del fuero común que no son de naturaleza electoral. Del total de las 1335 averiguaciones previas resueltas, 273 corresponden a determinaciones de incompetencia, lo que constituye el 20.45 por ciento del total, de las cuales 57 se emitieron en 1997, 90 en 1998, 79 en 1999 y 47 en el primer semestre de 2000.

4.3.6 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO LA RESERVA

Las determinaciones del Ministerio Público de la Federación en las cuales se resuelve la reserva de una averiguación previa, se deben apegar plenamente a los principios constitucionales de legalidad y de seguridad jurídica, resultando oportuno subrayar que una determinación de este tipo no es discrecional, ni significa el archivo de una indagatoria, toda vez que sólo se emite cuando como resultado de las diligencias practicadas en una averiguación previa no se han obtenido los elementos suficientes para ejercitar acción penal ante los tribunales y sólo en los casos en que se ha advertido que en el momento en que se adopta la determinación ya no se pueden practicar otras diligencias, pero que con posterioridad pudieran allegarse los datos necesarios para proseguir con la integración del expediente y formular la consignación correspondiente. Del total de las 1335 averiguaciones previas determinadas, se autorizó la emisión de 570 resoluciones de reserva, lo que constituye el 42.70 por ciento del total; de las 570

resoluciones, 32 se emitieron en 1997, 122 en 1998, 213 en 1999 y 203 en el primer semestre de 2000.

4.3.7 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

Este tipo de resoluciones se deben formular con escrupuloso apego a los principios constitucionales de legalidad y de seguridad jurídica, sobre la base de que el Ministerio Público es una institución de buena fe a la que le corresponde velar por el bien de la sociedad y que como tal está interesada tanto en que se ejercite la acción penal, cuando haya lugar a ello, como en la abstención del ejercicio de la acción penal, si los hechos denunciados no son constitutivos de delito o no se comprueba la probable responsabilidad de los indiciados. Con apego a la ley, se puede decir que la determinación del no ejercicio de la acción penal es procedente en los siguientes casos: cuando la conducta o los hechos de que se conoce no sean constitutivos de delito conforme a la descripción típica contenida en la ley penal; cuando se acredite plenamente que el indiciado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles; cuando aunque puedan ser delictivos la conducta o los hechos, resultara imposible la prueba de su existencia por un obstáculo material insuperable; cuando la responsabilidad penal se haya extinguido legalmente y, por último, cuando del resultado de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el indiciado actuó en alguna circunstancia excluyente de responsabilidad en el delito. Del total de las 1335 averiguaciones previas resueltas, se otorgó la autorización definitiva de 295 resoluciones de no ejercicio de la acción penal, lo que constituye el 22.10 por ciento del total; de las 295 resoluciones, 39 se emitieron en 1998, 118 en 1998, 95 en 1999 y 43 en el primer semestre de 2000.

4.3.8 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE SOLICITÓ DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las solicitudes de declaratoria de que ha lugar a proceder penalmente contra un representante de elección popular, vienen a significarse por constituir un requisito de procedibilidad para poder presentar el pliego de consignación ante el juez penal que corresponda, toda vez que se trata de indiciados que tienen fuero constitucional, motivo por el cual hasta en tanto no se emita la declaratoria de procedencia no es posible actuar penalmente en su contra. De las dos solicitudes de declaratoria de que ha lugar a proceder penalmente contra representantes de elección popular, federales o locales, que se encuentran en ejercicio de sus responsabilidades, un caso derivó de la denuncia presentada por un representante del Partido Verde Ecologista de México ante las autoridades electorales federales del estado de Nayarit, en la que resultó indiciado un representante de elección popular postulado por el Partido de la Revolución Democrática, y otro derivó de la denuncia presentada por un representante del Partido Revolucionario Institucional ante la Junta Distrital Electoral del Estado de México, en el que resultó indiciado un representante popular miembro del Partido Acción Nacional. Estas solicitudes se presentaron para el efecto de poder ejercitar la acción penal en contra de los indiciados probables responsables; en el primer caso por el delito previsto y sancionado por el artículo 411 del Código Penal Federal (hipótesis relativa a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro Federal de Electores) y en el segundo por el delito electoral previsto en el artículo 412 del propio Código (hipótesis relativa al funcionario partidista que, a sabiendas, aproveche ilícitamente bienes en los términos de la fracción III del artículo 407).

4.3.9 RESOLUCIONES POR LAS QUE SE HA DETERMINADO EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

Toda resolución de ejercicio de la acción penal es por sí misma trascendente, pues en ella se parte de la consideración de que se cuenta con los elementos suficientes para acreditar la comisión de un delito electoral, razón por la cual este tipo de resoluciones han dado lugar a la formulación de los pliegos de consignación correspondientes; consecuentemente, el análisis se hará en el apartado siguiente relativo a consignaciones. Es importante señalar que si a las 1335 indagatorias resueltas se les restan las 273 en las que los análisis realizados sobre las mismas evidenciaron que no eran materia de la esfera competencial de la FEPADE y que, por lo mismo, no correspondía a ésta resolver lo conducente, ello significa que las indagatorias resueltas que son materia de la competencia de la Fiscalía resultan 1062 y que de éstas las 174 determinaciones de ejercicio de la acción penal representan el 16.4 por ciento de dicha cifra, lo que en principio constituye un porcentaje bastante significativo del quehacer institucional.

4.3.10 CONSIGNACIONES, PROCESOS PENALES Y JUICIOS DE AMPARO

Una de las actividades trascendentales en el cumplimiento de las responsabilidades conferidas a la Fiscalía Especializada, en la que se concretiza la autonomía técnica con la que fue dotada desde su creación para procurar justicia en materia de delitos electorales federales, consiste en la emisión de resoluciones por las que se determine el ejercicio de la acción penal con el debido sustento en la adecuada integración de las averiguaciones previas, en las que se acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal del indiciado, ya que ello es indispensable para la correcta formulación de los pliegos de consignación que se deben presentar ante la autoridad jurisdiccional competente. Las cifras correspondientes a los mandamientos judiciales solicitados, librados,

negados en definitiva y pendientes de resolver, así como a los autos de plazo constitucional, a los procesos y a las sentencias, en el periodo comprendido entre enero de 1997 a junio de 2000, se presentan en el cuadro No. 5.

CUADRO NO. 5

	1997	1998	1999	2000	TOTAL
• ORDENES DE APREHENSIÓN Y DE PRESENTACIÓN					
a) Indiciados consignados	164	69	75	57 ⁴	365
b) Solicitadas	164	69	75	37	345 ²
c) Libradas	136 ¹	56 ^{1,3}	77 ^{1,3}	23 ³	292 ¹
d) Negadas en Definitiva	2	17	9	4	32
e) Pendientes de Resolver	0	0	0	18	18
f) Turnadas al Fuero Común	0	3	0	0	3
• Libradas					292
4 Cumplimentadas					207
4 Pendientes de Ejecutar					85 ⁶
<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluye 8 órdenes de presentación libradas, 2 de 1997, 3 de 1998 y 3 de 1999. 2. Dentro de este período se incluyen 9 órdenes de presentación. 3. Incluye órdenes negadas pero obsequiadas con posterioridad. 4. 20 corresponden a detenidos y consignados ante los juzgados de distrito competentes. 5. Incluye 5 órdenes de aprehensión canceladas por ejecutoria de amparo y 2 de presentación canceladas por haberse ordenado, en una aprehensión y en la otra reaprehensión. 6. La mayoría son centroamericanos expulsados del país por haberse internado de manera irregular. 					
	1997	1998	1999	2000	TOTAL
• AUTOS DE PLAZO CONSTITUCIONAL	108	65	40	23	236
a) Formal prisión	106 ¹	59	37	22	224
b) Libertad con las reservas de ley	2	6	3	1 ²	12
<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluye 2 autos de sujeción a proceso. 2. En el mes de marzo, en un expediente consignado por la Delegación de la Procuraduría General de la República en el Estado de Chiapas, se dictó auto de libertad a favor de 18 indiciados, debido a las graves fallas técnicas en el pliego de consignación. 					

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

	1997	1998	1999	2000	TOTAL
• PROCESOS INICIADOS Y ATENDIDOS EN EL AÑO.	33	58	55	52	198
• SENTENCIAS (POR RESOLUCIÓN).	10	37	29	9	85
a) Condenatorias					
• Por expediente	9	33	28	8	78
• Por sentenciado	11	102	37	12	162
b) Absolutorias					
• Por expediente	1	4	1	1	7 T
• Por sentenciado	2	5	1	1	9
<p>1 Se incluye 2 causas penales en las que se ofrecieron pruebas en términos del artículo 167 del C.F.P.P.</p> <p>T De las 7 sentencias absolutorias, 3 corresponden a procesos iniciados en 1996, asimismo, se debe señalar que una sentencia absolutoria se revocó en segunda instancia, por lo que a partir de 1997, sólo se han tenido 3 resoluciones adversas.</p>					

A efecto de que se pueda apreciar de la mejor manera el esfuerzo institucional realizado en materia de consignaciones así como en la atención de los procesos penales y de los juicios de amparo relacionados, se destacan a continuación algunos datos representativos que se consideran particularmente elocuentes:

1. Los 166 pliegos de consignación, que corresponden a 174 averiguaciones previas, fueron presentadas ante Juzgados de Distrito con residencia en 27 diferentes entidades federativas; de estos pliegos 40 corresponden a 1997, 40 a 1998, 60 a 1999 y 34 al primer semestre de 2000.

2. Respecto a los 166 pliegos de consignación, que involucran 174 averiguaciones previas consignadas, cabe anotar que en 104 la investigación se inició por denuncia del Instituto Federal Electoral, en 36 por servidores públicos en 15 casos por denuncia presentada por particulares y en 19 por representantes o integrantes de partidos políticos, de las cuales 7 averiguaciones se originaron por denuncia del PAN, 7 por denuncia del PRD, 2 por denuncia del PRI y 1 por denuncia del PFCRN, a las que se deben agregar 2 solicitudes de declaración de

procedencia, una de ellas en seguimiento de la denuncia presentada por el Partido Verde Ecologista de México y otra por el Partido Revolucionario Institucional.

3. Los 166 pliegos de consignación, que involucran 174 indagatorias, revelan la siguiente incidencia delictiva (algunos pliegos comprenden dos o más delitos, por lo que la suma es de 217):

- a) 97 por la probable alteración del Registro Federal de Electores o listas nominales y expedición ilícita de credenciales para votar (artículo 411);
- b) 23 en contra de servidores públicos por la probable comisión del delito consistente en destinar fondos, bienes o servicios institucionales en favor de un partido político o candidato, y proporcionar apoyo a aquéllos a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores de manera ilegal (artículo 407, fracciones III y IV);
- c) 54 por el probable apoderamiento, destrucción o alteración de documentos electorales (artículo 403, fracción X); y
- d) 43 por conductas relacionadas con otros delitos electorales.

1. Los 166 pliegos de consignación, que involucran 174 indagatorias, comprenden a 365^y indiciados; de estos pliegos 40 corresponden a 1997 con 164 indiciados, 40 a 1998 con 69 indiciados, 59 a 1999 con 75 indiciados y 34 al primer semestre de 2000 con 56 indiciados involucrados. A estas cifras se deben sumar 2 indiciados que corresponden a 2 solicitudes de declaración de procedencia.

2. En lo tocante a los 365^v indiciados, cabe precisar que 20 de ellos fueron detenidos y consignados ante los jueces de distrito competentes y se solicitaron 345^v órdenes de aprehensión y presentación, de las cuales 164 corresponden a 1997, 69 a 1998, 75^h a 1999 y 37^v al primer semestre de 2000. En tres años y medio, los jueces de distrito concedieron 295^l órdenes de aprehensión, 18 continúan en trámite y sólo se negaron en definitiva 32, lo que representa un porcentaje muy bajo de las órdenes de aprehensión solicitadas y que equivale al 9.72 por ciento.

3. De las 295 órdenes de aprehensión y de presentación obsequiadas, se han cumplimentado 210^o y 85 se encuentran pendientes de ejecutar, la mayoría de las cuales corresponden a extranjeros de origen centroamericano que fueron deportados del país por las autoridades migratorias.

4. De 236 autos de plazo constitucional por indiciado, en 224 casos la autoridad jurisdiccional emitió el auto de formal prisión, es decir resolvió en forma coincidente con la pretensión punitiva de la FEPADE, lo que representa el 94.91 por ciento del total^q.

^v Por la incomparecencia de un inculcado, en 1999 se libró orden de aprehensión y ésta se considera como orden de aprehensión solicitada, obsequiada y pendiente de cumplirse en 2000.

^h Respecto de un mismo consignado se solicitó una orden de aprehensión y una de presentación por intervenir en 2 delitos, por lo cual no coincide el número de sujetos consignados con los mandamientos judiciales solicitados; así también en 2000 se considera como orden de aprehensión solicitada por la incomparecencia de un inculcado en 1999.

^l Incluye 3 sin resolución por incompetencia a favor del fuero común.

^o Incluye 5 órdenes de aprehensión canceladas por ejecutoria de amparo y 2 de presentación canceladas por haberse ordenado en una aprehensión y en la otra reaprehensión; así también 3 corresponden sin resolución, por incompetencia a favor del fuero común.

^q En un expediente consignado por la Delegación de la Procuraduría General de la República en el Estado de Chiapas, se dictó auto de libertad en favor de 18 indiciados, debido a fallas técnicas en el pliego de consignación originadas por la falta de especialización en lo referente a los delitos electorales federales por parte del personal ministerial adscrito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. La consistencia de las consignaciones se constata con el sentido de las resoluciones obtenidas de los órganos jurisdiccionales federales, que emitieron 85 sentencias en primera instancia, de las cuales 10 corresponden a 1997, 37 a 1998, 29 a 1999 y 9 al primer semestre de 2000. De las 85 sentencias, 78 fueron condenatorias en contra de 162 procesados, es decir, en el 92 por ciento de los casos coinciden con la pretensión punitiva de la FEPADE, en tanto que sólo 7 fueron absolutorias, involucrando a 9 procesados.

En conclusión, se puede afirmar que los resultados alcanzados en materia de consignaciones y de sentencias obtenidas revisten particular importancia, sobre todo si se considera que para la formulación de los 166 pliegos de consignación que involucran a 174 averiguaciones previas, incluidas las 2 solicitudes de declaración de procedencia, así como para el adecuado seguimiento de 36 procesos penales en promedio cada mes y para la debida atención de las apelaciones, únicamente se cuenta con 18 agentes del Ministerio Público de la Federación (11 titulares, 4 adjuntos y 3 asistentes).

1. Dada la importancia, relevancia y trascendencia que le son propias a las garantías individuales, se ha procurado su escrupuloso cumplimiento por parte de los servidores públicos de la FEPADE en la investigación de los delitos electorales federales, lo cual queda demostrado con el hecho de que de enero de 1997 a junio de 2000 no se recibió ninguna recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos acerca del quehacer institucional de la misma.

2. En ejercicio de su legítimo derecho de defensa, algunas personas que han sido objeto del ejercicio de la acción penal por consignaciones efectuadas por la FEPADE, han interpuesto juicios de amparo en contra de órdenes de aprehensión, autos de formal prisión o sentencias dictadas en su contra. De 157 juicios de amparo atendidos de enero de 1997 a junio de 2000, 140 se encuentran resueltos y 17 continúan en trámite. De los 140 juicios resueltos, en 124 la

resolución ha sido favorable a la FEPADE y 16 en contra. Para la atención de estos asuntos, se cuenta con 8 agentes del Ministerio Público de la Federación (3 titulares, 2 adjuntos y 3 asistentes), quienes además de las actividades propias en materia de amparo, han prestado su apoyo para atender los crecientes volúmenes de trabajo de la Dirección General de Averiguaciones Previas.

4.4 ACCIONES REALIZADAS POR LA FEPADE EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES FEDERALES

El Programa de Prevención de Delitos Electorales Federales comprende, entre otras acciones, la elaboración de las normas internas de operación necesarias para la atención institucional, profesional y especializada de las denuncias presentadas con motivo de la probable comisión de los delitos electorales federales; la formulación de diversos tipos de comunicados, destinados a quienes pueden ser sujetos activos las principales hipótesis normativas de los delitos electorales, con el propósito de evitar hasta donde ello sea posible que por desconocimiento se coloquen en los supuestos delictivos; la realización de un programa editorial, integrado por publicaciones acerca de los delitos electorales federales; el desarrollo de un programa de conferencias sobre la materia, destinadas a las autoridades electorales y de procuración de justicia que cubra todo el territorio nacional; la elaboración de Boletines de Prensa, con el objeto de que al darse a conocer los contornos de las consignaciones y de las determinaciones jurisdiccionales correspondientes ello tenga un efecto preventivo para la ciudadanía el cual contribuya a inhibir la comisión de delitos electorales federales, así como diversas acciones tendentes a capacitar al personal ministerial adscrito a la FEPADE a efecto de promover su especialización, siendo pertinente señalar que estas acciones se deben ver reflejadas en la integración y resolución diligente y oportuna de las averiguaciones previas, en la formulación consistente de los pliegos de consignación, así como en la atención especializada de los procesos penales y de los juicios de amparo relacionados con los delitos electorales federales que se encuentran a cargo de la FEPADE.

Ahora bien, en materia de prevención de delitos electorales federales se debe tener presente que un número considerable de las diferentes hipótesis comisivas de los delitos electorales federales tipificadas en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal Federal requieren, ya sea expresamente o en forma tácita, de la presencia de circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión que están relacionadas directamente con la jornada electoral, en el caso concreto la realizada el 2 de julio de 2000. En vista de ello y con el propósito de dar una respuesta atinente, diligente y eficiente a las denuncias que sobre hechos relacionados con este tipo de delitos electorales federales pudieran presentarse en la fecha señalada en cualquier punto de la República, la FEPADE propuso con toda oportunidad al Procurador General de la República y a los integrantes del Consejo General del IFE un conjunto de medidas tendentes a evitar en lo posible la comisión de este tipo de delitos y a garantizar a la sociedad civil que en cualquier punto de la República pudieran recibirse las denuncias que los ciudadanos estimaran procedentes por la posible comisión de delitos electorales federales el día de los comicios federales. Entre estas medidas cabe mencionar las contenidas en los siguientes subincisos.

4.4.1 NORMAS Y ACUERDOS

- Circular C/002/00 del Procurador General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2000, la cual tuvo por objeto aprovechar de la mejor manera posible la infraestructura de las Delegaciones de la Institución en la recepción, atención y envío a la FEPADE de las denuncias que se presenten por la comisión de delitos electorales federales.
- Circular C/003/00 del Procurador General de la República, publicada en el D.O.F. el 18 de enero de 2000, la cual tuvo

como propósito el prevenir la posible comisión de delitos electorales federales por parte de servidores públicos de la PGR en lo general o de la FEPADE en lo particular, con motivo del proceso electoral federal del año 2000.

- Acuerdo de Colaboración celebrado por la Procuraduría General de la República, dando intervención a la FEPADE, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la Federación, publicado en el D.O.F. el 31 de enero de 2000, para facilitar la atención de las denuncias formuladas con respecto a la probable comisión de delitos electorales tanto del fuero federal como del fuero común (aprobado en la VIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia realizada del 25 al 27 de noviembre de 1999 en la ciudad de Querétaro).
- Convenio de Colaboración celebrado por el Instituto Federal Electoral y la Procuraduría General de la República por conducto de la FEPADE, publicado en el D.O.F. el 6 de abril de 2000, para fines de prevención, divulgación e impartición de cursos de capacitación a los diversos actores involucrados en el proceso electoral federal del 2000 y a la ciudadanía en general sobre los delitos electorales federales (firmado el 23 de marzo de 2000 por el Consejero Presidente del Consejo General y el Secretario Ejecutivo del IFE, así como por el Procurador General de la República y el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales).

4.4.2 FORMULACIÓN DE COMUNICADOS

En estos comunicados se hacen del conocimiento de sus destinatarios consideraciones generales respecto a la naturaleza y las características de la FEPADE así como de los contornos de los delitos electorales federales en que pueden incurrir los diferentes sujetos activos de los mismos; con este fin se elaboraron y despacharon 1180 comunicados, a los que se acompañaron lotes importantes de publicaciones preparadas por la FEPADE, unas editadas directamente y otras en coedición con el IFE. De entre estos comunicados, cabe destacar los destinados a los titulares de las dependencias del sector central y de las entidades del sector paraestatal de la Administración Pública Federal así como a los responsables de las áreas de comunicación social de las mismas; a las autoridades electorales (Consejo General, consejos estatales y distritales); a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, a los magistrados de circuito colegiados y unitarios, a los jueces de distrito y a los magistrados de la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; a los gobernadores de los Estados de la Federación y Jefa de Gobierno del Distrito Federal así como a los directores generales de comunicación social respectivos; a los dirigentes de los 11 partidos políticos nacionales registrados y de las 41 agrupaciones políticas nacionales registradas; a los procuradores generales de justicia de los estados y del Distrito Federal; a los rectores y directores de instituciones de enseñanza superior en los estados; a los directores de periódicos y de agencias de noticias nacionales y extranjeras, de empresas radiofónicas y de televisión, así como a editorialistas de medios de información que se publican en el Distrito Federal y a conductores de noticieros de radio y televisión.

4.4.3 PROGRAMA EDITORIAL

El programa se conformó con publicaciones de divulgación general y de divulgación especializada en torno a los delitos electorales federales, entre las

cuales se encuentran las siguientes: Memoria Anual de Actividades 1999; Síntesis del Informe de Labores y de la Memoria Anual de Actividades de la FEPADE 1999; Carpeta Normativa para la atención de delitos electorales; Separata del texto del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal Federal; Sinopsis de las 70 sentencias condenatorias obtenidas por la FEPADE con motivo de la comisión de diferentes delitos electorales federales hasta el 31 de diciembre de 1999; Folleto Informativo sobre los Delitos Electorales; siete diferentes trípticos; cartel alusivo a la FEPADE y coediciones con el Instituto Federal Electoral, a partir de materiales preparados por esta Fiscalía, las cuales comprendieron folletos y trípticos así como la elaboración y difusión de dos promocionales con los logotipos del IFE, de la PGR y de la FEPADE, relativos a los delitos electorales federales, particularmente sobre la coacción al voto, los cuales fueron transmitidos en todas las estaciones de televisión del país a través de los "tiempos oficiales" de la Procuraduría General de la República durante el mes de junio de 2000, bajo la "pauta" (horarios) que determinó la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación. La FEPADE distribuyó un total de 2'532,737 ejemplares de dichas publicaciones con los 1180 comunicados referidos.

4.4.4 CURSOS Y CONFERENCIAS ESPECIALIZADAS

Con motivo del proceso electoral federal del año 2000, el cual se inició en octubre de 1999, se impartieron 40 cursos y conferencias en materia de prevención de delitos electorales federales, dirigidos a las autoridades electorales federales y de procuración de justicia tanto federales como locales, a miembros de partidos políticos nacionales y de agrupaciones políticas nacionales, así como a periodistas, observadores electorales, académicos y en general a ciudadanos interesados en la materia, que se llevaron a cabo en las siguientes fechas: 8 de octubre de 1999, en el Auditorio "Los Siete Pueblos" en el Palacio Municipal del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Estado de México; 11 de octubre de 1999, en la Escuela de Economía del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de

Monterrey, "Campus Monterrey"; 15 de octubre, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 6, 10, 17, 24 y 31 de enero en la Ciudad de México, dirigido a los vocales distritales de capacitación y organización del IFE; 28 de enero, Instituto Nacional de Administración Pública; 18 al 20 de febrero, en la Ciudad de Chihuahua; 10 al 12 de marzo en la ciudad de Hermosillo; 15 de marzo, en el Instituto Nacional de Administración Pública; 26 de marzo, en el periódico "EL DÍA" en la Ciudad de México; 31 de marzo, en la ciudad de Pachuca; 14 y 15 de abril en la ciudad de Querétaro, 28 y 29 de abril en el Instituto Nacional de Ciencias Penales; 4 de mayo en la ciudad de San Luis Potosí; 12 y 13 de mayo en la ciudad de Guadalajara; 17 de mayo en el Instituto Mexicano del Seguro Social, difundido a las 32 delegaciones de esta Institución; 19 y 20 de mayo en la ciudad de Monterrey, 26 y 27 de mayo en la ciudad de Jalapa; 30 de mayo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; 2 y 3 de junio en la ciudad de Toluca; 7 de junio en el Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa, difundido a todo el país; 9 y 10 de junio en la ciudad León; 14 de junio, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la participación del cuerpo directivo de la misma y de los subdelegados jurídicos de las 16 delegaciones en que se divide el Distrito Federal; 16 y 17 de junio en la ciudad de Villahermosa; 23 y 24 de junio en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y 27 y 28 de junio, en el Auditorio México del edificio sede de la Procuraduría General de la República.

e) Entrevistas del Fiscal Especializado con legisladores, intelectuales, representantes de organizaciones no gubernamentales y de observadores electorales nacionales, así como con visitantes extranjeros interesados en el proceso electoral federal.

En el primer semestre del presente año, particularmente en los meses de mayo y junio, el Fiscal Especializado sostuvo aproximadamente 30 reuniones de trabajo con legisladores, intelectuales, representantes de organizaciones no gubernamentales y de observadores electorales nacionales, así como con

visitantes extranjeros interesados en el proceso electoral federal, representantes de embajadas de diferentes países, en las que predominaron los propósitos de dar a conocer la organización y funcionamiento de la Fiscalía Especializada y los resultados positivos alcanzados en los últimos tres años y medio, y de evidenciar a los interlocutores la autonomía, el profesionalismo y la eficiencia con la que se ha actuado, además de hacer explícito que el compromiso de la Fiscalía ha sido, es y seguirá siendo con México.

4.4.5 MEDIDAS ADOPTADAS POR LA FEPADE CON MOTIVO DEL PROCESO ELECTORAL DEL AÑO 2000 E INFORME PRELIMINAR DE LAS DENUNCIAS RECIBIDAS

En el marco del Programa de Prevención de Delitos Electorales Federales, la FEPADE instrumentó con toda oportunidad diversas medidas tendentes a garantizar la atención especializada, diligente, imparcial y eficiente a todas las denuncias que se presentaran en general con motivo del proceso electoral federal del año 2000 y particularmente en relación a la jornada comicial del 2 de julio, las cuales comprenden normas, acuerdos, comunicados, programa editorial, cursos y conferencias, entrevistas, etc., de todo lo cual se ha dado cuenta en los apartados correspondientes a las acciones realizadas dentro de dicho Programa, resultando pertinente resaltar en esta ocasión que con el propósito de que la FEPADE estuviera en condiciones de coordinar adecuadamente la atención que se habría de prestar a las denuncias que se presentaran en todo el territorio nacional respecto a hechos relacionados con la jornada electoral del 2 de julio en las delegaciones y agencias del Ministerio Público de la Federación diseminadas en todo el territorio nacional, el 20 de junio se propuso al Procurador General de la República y este aprobó, la adopción de diversas medidas que se instrumentarían con dicho propósito, entre las que figuran las siguientes:

- La designación de los Subdelegados Jurídicos de cada una de las 32 delegaciones de la Procuraduría General de la República, como responsables de coordinar la atención que los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la respectiva Delegación debían dar a las denuncias que se presentaran por la probable comisión de delitos electorales federales, para lo cual debían proceder con escrupuloso apego a la normatividad aplicable y la cual se encuentra sistematizada en la Carpeta Normativa elaborada por la FEPADE para el efecto.
- La designación por parte de las Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C" de la Institución, de un agente del Ministerio Público de la Federación del sector central por cada una de las delegaciones sujetas a su jurisdicción, con el objeto de integrar un grupo de apoyo de 32 agentes del Ministerio Público de la Federación que auxiliaran a la FEPADE en la atención de las denuncias que se pudieran presentar en el Distrito Federal, en el desahogo de las consultas provenientes de todo el país tanto de la ciudadanía en general como del personal ministerial adscrito a cada Delegación, y para que en caso necesario pudieran ser destacados a cualquier lugar del territorio nacional donde se requiriera su presencia para apoyar a los agentes adscritos.
- La organización de un Curso de Capacitación en materia de la atención de delitos electorales federales, que se realizó los días 27 y 28 de junio, de las 10:00 a las 20:00 horas, en el Auditorio México del edificio sede de la Procuraduría General de la República, el cual se impartió a los Subdelegados Jurídicos de las 32 Delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas y a 32 agentes del Ministerio Público de la Federación, a razón de uno por cada entidad federativa, designados por los Subprocuradores de

Procedimientos Penales "A", "B" y "C" de la Institución, siendo impartido por el titular de la Fiscalía Especializada, por el Jefe de Unidad de Coordinación General, el Director General de Averiguaciones Previas y el Director General de Control de Procesos.

- Concentrar los días 1, 2 y 3 de julio en el Auditorio México del edificio sede de la Institución, a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados, así como tramitar la instalación de los equipos de cómputo y telefónicos necesarios. Todas las actividades que el equipo de trabajo llevó a cabo fueron coordinadas por cuadros directivos de la FEPADE.

Denuncias recibidas los días 1, 2 y 3 de julio de 2000.

Con el dispositivo específico que se instrumentó, los días 1, 2 y 3 de julio se recibieron 125 denuncias respecto a hechos que se encuentran relacionados con la jornada comicial del 2 de julio de 2000, las cuales se presentan clasificadas por entidad federativa en orden alfabético y por la categoría asignada (averiguación previa o acta circunstanciada), según se muestra a continuación:

DENUNCIAS RECIBIDAS LOS DÍAS 1, 2 Y 3 DE JULIO DE 2000 CLASIFICADAS POR ENTIDADES FEDERATIVAS Y POR CATEGORÍAS.			
ENTIDAD FEDERATIVA	DENUNCIAS RECIBIDAS	AVERIGUACIONES PREVIAS	ACTAS CIRCUNSTANCIADAS
AGUASCALIENTES	2	2	0
BAJA CALIFORNIA	3	2	1
BAJA CALIFORNIA SUR	1	1	0
CAMPECHE	5	0	5
COAHUILA	2	2	0
COLIMA	2	1	1
CHIAPAS	4	3	1
CHIHUAHUA	5	1	4

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ENTIDAD FEDERATIVA	DENUNCIAS RECIBIDAS	AVERIGUACIONES PREVIAS	ACTAS CIRCUNSTANCIADAS
DISTRITO FEDERAL	4	4	0
DURANGO	0	0	0
ESTADO DE MÉXICO	1	1	0
GUANAJUATO	1	0	1
GUERRERO	5	5	0
HIDALGO	8	7	1
JALISCO	4	3	1
MICHOACÁN	5	5	0
MORELOS	7	4	3
NAYARIT	1	1	0
NUEVO LEÓN	2	1	1
OAXACA	16	10	6
PUEBLA	3	2	1
QUERÉTARO	1	0	1
QUINTANA ROO	3	2	1
SAN LUIS POTOSÍ	1	0	1
SINALOA	1	1	0
SONORA	5	5	0
TABASCO	18	1	17
TAMAULIPAS	7	2	5
TLAXCALA	2	0	2
VERACRUZ	5	0	5
YUCATÁN	0	0	0
ZACATECAS	1	1	0
TOTAL	125	67	68

NOTA: De las 125 denuncias recibidas, 34 de ellas corresponden al día 1°, 88 al día 2 y 3 al día 3 de julio de 2000.

Las entidades federativas a las que corresponde el mayor número de denuncias recibidas los días 1, 2 y 3 de julio son Tabasco (18), Oaxaca (16), Hidalgo (8), Morelos (7) y Tamaulipas (7).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CONTORNOS DE LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES
a) Solicitar votos por pago, dádiva, promesa de dinero u otras recompensa.
b) Proselitismo a los electores, el día de la jornada electoral.
c) Trasladar votantes, coartando la libertad de voto
d) Uso indebido de documentos electorales.
Algunas de las irregularidades denunciadas por escrito y referidas por la vía telefónica no constituyen un delito electoral federal, como en los siguientes casos: el envío de comunicados de los candidatos a los ciudadanos solicitándoles su voto y los cuales fueron percibidos como coacción del voto; llevar a cabo actos de proselitismo fuera de las casillas y del lugar en que se encuentran formados los votantes; número insuficiente de boletas electorales en las casillas especiales; propaganda negativa de unos candidatos en contra de otros candidatos, etc.

En conclusión, se puede afirmar que la preparación y expedición de normas por el Procurador General de la República; la celebración del acuerdo con todos los procuradores de justicia de los estados y el Distrito Federal y del convenio con el Instituto Federal Electoral; la sistematización conjunta de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias así como de las normas internas de operación, circulares y acuerdos en la Carpeta Normativa; la formulación de los 1180 comunicados, destinados a los potenciales sujetos activos de los delitos electorales federales; los 2.5 millones de publicaciones editadas y distribuidas; los 40 cursos y conferencias impartidas; las 30 entrevistas concedidas a observadores nacionales e internacionales; la difusión de promocionales y la configuración de los equipos de trabajo de apoyo para la jornada comicial descritos, a los que previamente se proporcionó la capacitación necesaria, hicieron posible que la FEPADE contara no sólo con la infraestructura necesaria para atender diligentemente las denuncias por la comisión de delitos electorales federales que se presentaran en cualquier parte del territorio nacional, sino también para prevenir y evitar en lo posible la comisión de este tipo de delitos, proporcionando una atención diligente, oportuna y eficiente a todas las denuncias que se presentaron en el primer semestre de 2000 y particularmente a las que se presentaron en relación a la jornada electoral del 2 de julio último.

4.5 HACIA UNA DEFENSA DEL LIBRE JUEGO DEMOCRÁTICO (PROPUESTA DE REFORMAS)

Desde nuestro punto de vista, con la introducción del apartado sobre Delitos Electorales al Código Penal Federal, y la creación de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales, hay un avance sustancial en la lucha para terminar con la impunidad que durante muchísimos años gozaron quienes llevaron a cabo prácticas delictivas en el ámbito electoral.

Las reformas al Código Penal Federal trajeron como consecuencia adecuaciones a los códigos penales de las entidades federativas; en algunos casos, las reformas fueron más profundas que las que se dieron en el nivel federal.

Es cierto que, para que nuestro país llegue a tener una vida democrática plena no es suficiente con que se persiga y castigue a los delincuentes electorales, pero es absolutamente necesario que esto suceda.

Para concluir este trabajo, me parece indispensable apuntar quince propuestas de reforma al Código Penal Federal. Estas quince propuestas, desde mi punto de vista son viables, serían un aporte al perfeccionamiento de lo que se ha dado en llamar Derecho Penal Electoral y contribuirían a que en nuestro país se pueda lograr un libre juego democrático.

1) SUPLANTACIÓN DE FUNCIONARIOS ELECTORALES.

Luego de un análisis a los tipos penales previstos por el Código Penal Federal en materia de delitos electorales, no se encontró ningún delito que tipifique la suplantación de funcionarios electorales, que incluso sí se prevé en otras

legislaciones locales. Por otra parte no se ignora que el propio Código Penal Federal, en su artículo 250 fracc. I, sanciona con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días al que sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal, es decir, establece un tipo penal genérico aplicable a todo individuo que pretenda suplantar a un funcionario público. Sin embargo se considera indispensable que la usurpación de funciones electorales se incorporen como un delito autónomo o singular a este delito genérico, si se considera que la usurpaciones funciones electorales tienen además un doble bien jurídico tutelado que es precisamente el desarrollo debido de los procesos electorales y que no exista subversión a la voluntad popular, por tal motivo se sugiere adicionar un artículo 403 bis y reformar la fracción I del artículo 250, a fin de evitar una doble penalización, por lo que quedarían de la siguiente forma:

Art. 403 bis. Se impondrá de cien a cuatrocientos días de multa y prisión de dos a ocho años, a quien usurpe el carácter de funcionario de casilla o al que sin ser funcionario electoral, se atribuya ese carácter y ejerza o pretenda ejercer alguna de las facultades legalmente conferidas a dicho funcionario.

Art. 250. Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien:

I. Sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal. Quien cometa esta conducta, usurpando funciones electorales, será sancionado en los términos de lo previsto en el artículo 403 bis de este Código.

2) SANCIÓN A LOS DIRIGENTES SINDICALES QUE EJERZAN PRESIÓN A SUS AGREMIADOS PARA VOTAR A FAVOR DE UN DETERMINADO PARTIDO POLÍTICO.

Resulta conveniente establecer un tipo penal que sancione a los dirigentes sindicales que ejercen presión a sus agremiados para votar a favor de un determinado partido político. Debemos señalar que dicha propuesta se torna viable, toda vez que desafortunadamente dicha situación a llegado a constituir una arraigada y viciada práctica dentro del sistema sindical mexicano, el cual en algunos casos se ha llegado a desvirtuar en cuanto a sus fines, dada la alta politización que sufren algunas agrupaciones sindicales, lo que ha originado que queden a merced de intereses supralaborales de carácter político partidista, llegando a convertirse algunos sindicatos en parte medular de partidos políticos. Estas conductas afectan de manera grave las libertades de los gobernados; primeramente, su libertad de sufragio, y por el otro, la libertad sindical, lo que sin duda a su vez repercute en la esfera democrática.

En tal sentido, después de un análisis a los tipos penales previstos por el Código Penal Federal en materia de delitos electorales, no se encontró ningún delito que tipifique dicha conducta delictiva, motivo por el cual se propone el siguiente tipo penal:

Art. 404 bis. Se impondrá de cien a trescientos días multa y de seis meses a cuatro años de prisión, a los dirigentes o quien valiéndose del cargo que ocupa dentro de una agrupación de carácter sindical, induzca u obligue a los trabajadores miembros del sindicato, a emitir su voto en favor de un determinado partido político o candidato.

3) SANCIÓN Y FIGURA TÍPICA DE QUIEN INDUZCA AL VOTO POR UNA RELACION LABORAL O PROFESIONAL.

Es procedente señalar, que así como se propone un tipo penal para sancionar a los dirigentes sindicales que induzcan u obliguen al voto de sus sindicalizados a favor de determinado partido político, se contemple la posibilidad de prever un tipo penal que sancione a quien valiéndose de su autoridad o jerarquía, derivada de una relación laboral, induzca u obligue a sus trabajadores a emitir su voto a favor de un determinado partido político o candidato, en virtud de que es sabido que algunos electores, dada sus condiciones económicas o la necesidad de un trabajo, pueden ser sujetos de estas conductas que afectan precisamente la libertad del sufragio y con ello la conformación de las instituciones democráticas. En tal sentido se propone adicionar el siguiente tipo penal:

Art. 404 ter. Se impondrá de cien a doscientos días de multa y prisión de tres meses a dos años, al que en cualquier momento valiéndose de su autoridad o jerarquía, derivada de una relación laboral o profesional, induzca u obligue a un elector a que vote o no a favor de un determinado partido político o candidato.

4) SANCION AGRAVADA PARA LOS CASOS DE VANDALISMO ELECTORAL.

Actualmente el Código Penal Federal prevé como conductas delictivas electorales el hecho de que se 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; el que se 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; y el que se 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 (Art. 203, fracciones IV, X y XII respectivamente), disponiendo una sanción

de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años. Conductas típicas y antijurídicas que se consideran adecuadas. No obstante, tenemos la convicción de que cuando estas conductas son cometidas por grupos o por individuos de manera colectiva merecen ser agravadas, ya que su actuación vulnera de manera más grave el bien jurídico tutelado por estos delitos. En consecuencia se propone adicionar un párrafo segundo al artículo 203 para quedar de la forma siguiente:

Art. 403. ...

I a XIII. ...

Cuando las conductas a que se refieren las fracciones IV, X y XII se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, se les aumentará hasta en una cuarta parte más la pena señalada en el párrafo que antecede. Asimismo, y cuando concurren las circunstancias señaladas en este párrafo, además de la pena prevista en el párrafo primero, se aplicará a los autores intelectuales y a quienes dirijan dichos actos, de uno a seis años de prisión.

5) SANCIÓN Y FIGURA TÍPICA DE EXCESO EN GASTOS DE CAMPAÑA.

Como es sabido, la legislación ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque la demanda de transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos no tiene la correspondencia debida en los órganos de control y supervisión.

Los mecanismos para otorgar financiamiento público y para definir su monto han variado sustancialmente a lo largo de los últimos años. Se concentraba cada vez más en buscar condiciones equitativas para la competencia entre los partidos.

Por paradójico que parezca, fiscalizar y transparentar los recursos de los partidos ha sido una demanda política constante de todos los partidos, en virtud de que la fiscalización trae como consecuencia dar certeza a la ciudadanía de que la competencia electoral es equitativa y que ningún partido participa con ventajas adicionales que le permitan ganar.

En tal sentido, resulta importante la necesidad de dotar al organismo electoral de herramientas para la correcta fiscalización de los gastos electorales, así como del marco jurídico indispensable. Se trata de posibilitar un monitoreo de los gastos de todos los partidos políticos y sus candidatos, que permitan la detección oportuna de excesos para proceder a las sanciones respectivas. Insistimos sin ello, esto sería una burla a la existencia de topes legales a los gastos de campaña, cuyos márgenes resultan inalcanzables para algunos partidos políticos, mientras otros puedan brincarlos antes de iniciarse el proceso electoral en abuso de los huecos que tiene la legislación vigente, y en perjuicio de la legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales. Por lo anterior, y porque con la legislación vigente sólo se puede sancionar a los partidos políticos y no a los candidatos, se propone que se sancione penalmente al candidato que rebase el tope de gastos de campaña establecido para la contienda de que se trate, mediante una adición de un artículo 412 bis, que quedaría así:

Art. 412 bis. Se impondrá de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a tres años, al candidato que rebase el tope de gastos de campaña establecido para la contienda electoral de que se trate. Lo anterior, sin perjuicio de que el partido político o coalición que le hubiere postulado, sea sancionado con la afectación de las partidas que por concepto de financiamiento le correspondan, equivalentes al monto excedido.

6) SANCIÓN Y FIGURA ESPECÍFICA A QUIEN SOLICITE Y ACEPTÉ EXPEDIR UNA FACTURA A UN PARTIDO POLÍTICO O CANDIDATO SIN QUE EXISTA EL GASTO JUSTIFICADO.

Por las consideraciones vertidas en la propuesta anterior, y porque es muy importante cuidar la equidad en las contiendas, es que se propone adicionar un artículo 412 ter, para quedar de la siguiente forma:

Art. 412 ter. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de seis meses a dos años, a quien solicite o acepte expresa o tácitamente, expedir una factura a un partido político, coalición o candidato, alterando el costo real de los servicios prestados.

7) SANCIÓN A LOS ELECTORES QUE VOTEN UTILIZANDO UNA CREDENCIAL PARA VOTAR FALSA.

Al analizar los tipos penales previstos por el Código Penal Federal en materia de delitos electorales, no se encontró ningún delito que tipifique específicamente la conducta relativa a que los electores voten utilizando una credencial para votar falsa, toda vez que si bien se tipifican como delitos dentro del artículo 403 del Código Penal Federal conductas tales como el votar a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley (fracc. I) –tipo penal demasiado genérico– o aquella conducta consistente en votar o pretender votar con una credencial para votar de la que no sea titular (fracc. VIII), la conducta en comento no se encuentra concretamente tipificada dentro de dicho Código Penal Federal, motivo por el cual pudiere ser viable incorporarla como delito dentro de este cuerpo normativo penal, en tal sentido se propone el siguiente tipo penal:

Art. 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I a XIII...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XIV. Vote o pretenda votar utilizando una credencial para votar falsa.

8) SANCIÓN Y FIGURA ESPECÍFICA CUANDO SE IMPIDA ILEGALMENTE REUNIONES O CUALQUIER OTRO ACTO LEGAL DE PROPAGANDA ELECTORAL.

Toda vez que el artículo 9º Constitucional, consagra la garantía de todo ciudadano de la de la República para asociarse o reunirse en forma pacífica para tomar parte en asuntos políticos del país, así como el artículo 35 de nuestra Carta Magna dispone como prerrogativa de todo ciudadano el asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, es menester que el derecho penal se encargue de tutelar dicha prerrogativa, castigando al sujeto que impida ilegalmente reuniones, asambleas o cualquier otro acto de propaganda electoral realizado de manera pacífica, en tal sentido se propone adicionar la fracción V al artículo 407, para quedar como sigue:

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

I a IV. ...

V. Impida u obstaculice ilegalmente la realización de reuniones, asambleas o cualquier otro acto legal de propaganda política.

9) PERFECCIONAR EL TIPO PENAL POR EL QUE SE DA LA ALTERACIÓN DE ACTAS POR PARTE DE LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES.

Este tipo penal ya se encuentra contemplado en el Código Penal Federal vigente, tanto para cualquier individuo (art. 403 fracc. X), así como para los funcionarios partidistas o candidatos (art. 406 fracc. III). en el que se establece respectivamente que "se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis

meses a tres años, a quien: X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos⁸³ o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes", y el Art. 406 dispone que " se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales".

No obstante lo anterior se considera que dicho tipo penal no tipifica dicha situación tratándose de los funcionarios electorales, toda vez que si bien en la fracc. IV del artículo 405 se establece que se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que (IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales), es menester señalar que se considera que dada la redacción del tipo penal en comento, dicha alteración sólo se constriñe a los resultados electorales sin abarcar lo relativo a las boletas, documentos o materiales electorales a que hace mención en la parte final de dicha fracción, por tal motivo se considera pertinente perfeccionar el contenido y alcance de este supuesto normativo, y no dejar una fisura en la aplicación del tipo penal, que abra la oportunidad de conductas que merecen el reproche penal, por lo que resulta oportuno separar los dos supuestos normativos previstos en la fracción IV del artículo 405 y adicionar una fracción XII, de la siguiente forma:

Art. 405...

I a III...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸³ De acuerdo a lo previsto en el artículo 401 fracc. V del Código Penal Federal Federal, se entiende por 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.

IV. Altere los resultados electorales;

V a XI...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XII Altere, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales.

10) SANCIÓN AL FUNCIONARIO ELECTORAL QUE NO ACTÚE PARA EVITAR ACTOS QUE ATENTAN CONTRA LA LIBERTAD Y EL SECRETO DEL VOTO Y NIEGUE O RETARDE LA TRAMITACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

Sin duda la actividad correcta del funcionario electoral, debe sujetarse a los parámetros de certeza, objetividad, transparencia, equidad, profesionalismo y legalidad, más aún cuando son ellos los principales responsables en participar en el desarrollo del proceso electoral, y de que los funciones electorales que despliegan permitan que se manifieste en los términos y formas previstos por la ley, la voluntad general en la conformación de las instituciones populares democráticas.

En tal sentido resulta oportuno como ya se ha hecho en otros ordenamientos penales establecer como conducta típica, antijurídica y culpable el que un funcionario electoral teniendo conocimiento de la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen. Asimismo cuando niegue o retarde la tramitación de los recursos interpuestos por los partidos políticos, sus candidatos o sus representantes. Por tanto se propone adicionar las fracciones XIII y XIV, del artículo 405, bajo el entendido de que ya se propuso en el inciso que antecede adicionar una fracción XII, por lo que estas fracciones quedarían así:

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

I a XI. ...

XII. (propuesta planteada anteriormente)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XIII. 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.

XIV. Niegue o retarde la tramitación de los recursos interpuestos por los partidos políticos, sus candidatos o sus representantes.

11) SANCIÓN Y FIGURA TÍPICA ESPECIFICA A QUIEN SE PRESENTE A VOTAR ARMADO, SALVO LO DISPUESTO POR LA LEY ELECTORAL.

El COFIPE dispone que en ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas. Asimismo que tampoco tendrán acceso a las casillas, salvo que sea para ejercer su derecho de voto miembros de corporaciones o fuerzas de seguridad pública, dirigentes de partidos políticos, candidatos o representantes populares. Incluso, se prevé una serie de facultades al presidente de la mesa directiva con el 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 (Art. 219 y 220 COFIPE). No obstante de establecerse de manera genérica como delito electoral el " que se obstaculice o interfiera dolosamente en el desarrollo normal de la votación..." (art. 401, fracción I CPF), se considera oportuno, como ya se hace en otras legislaciones penales, el de establecer como figura delictiva específica a quien se presente a votar a una casilla portando armas, salvo lo dispuesto en la ley electoral; o a quien se presente a votar en estado de ebriedad o bajo los efectos de un tóxico y altere el orden. Por tanto, se propone adicionar la fracción XV al artículo 403 para quedar como sigue:

Art. 403. Se impondrán de diez a cien días de multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I a XIII. ...

XIV. (propuesta planteada anteriormente)

XV. Se presente a votar a una casilla portando armas, salvo lo dispuesto en la ley electoral; o a quien se presente a votar en estado de ebriedad o bajo los efectos de un tóxico y altere el orden.

12) SANCIÓN Y FIGURA TÍPICA ESPECIFICA A QUIEN ALTERE, BORRE O DESTRUYA, PROPAGANDA ELECTORAL.

Como se sabe, la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Asimismo, dentro del proceso de campaña se hace uso de la propaganda electoral, entendida esta como 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. Incluso la ley electoral prevé normas específicas respecto a como ha de realizarse dicha propaganda y otras disposiciones más. No obstante, hoy día la alteración, borra o destrucción de dicha propaganda, no es sancionada como delito electoral, sino se investiga y persigue como delito de daño en propiedad ajena, lo que se considera desafortunado ya que no existe duda que el hecho de que se incurra en estas conductas no solo se atenta contra el patrimonio de las personas, sino también en contra de la actividad electoral de los partidos y candidatos en la promoción del voto, actos todos ellos que fortalecen la competitividad electoral y la democracia; además, es necesario tomar en cuenta

que este tipo penal ya se prevé en diversas legislaciones locales. Por tanto, se propone tipificar de manera específica dichas conductas, por lo que se sugiere adicionar una fracción XVI al artículo 403 para quedar como sigue:

Art. 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I a XIII. ...

XIV. (propuesta planteada en inciso anterior)

XV. (propuesta que antecede).

XVI. Altere, borre o destruya propaganda electoral de los partidos políticos, coaliciones o candidatos.

13) SANCIÓN Y FIGURA TÍPICA ESPECÍFICA AL QUE OBSTACULICE EL TRABAJO EN LAS OFICINAS ELECTORALES O SE POSESIONE DE LAS MISMAS.

Como se sabe, el Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, y que entre sus fines están el de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; entre otras.

En tal sentido se hace necesario que las autoridades electorales no se vean amenazadas en sus funciones ya que ello precisamente repercute en contra de los procesos electorales y consecuentemente en que se puede recoger la voluntad general en la conformación de los órganos electos popularmente. Por tanto se propone sancionar penalmente a quien obstaculice o se posesione de oficinas de los órganos electorales o retenga a una o varias personas, con el fin de obligar a la autoridad electoral, a que realice un acto de su competencia. Por lo anterior, se sugiere adicionar una fracción XVII al artículo 403 del CPF para quedar así:

Art. 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I a XIII. ...

XIV a XVI (propuestas planteadas anteriormente)

XVII. Obstatulice o se posesione de oficinas de los órganos electorales o retenga a una o varias personas, con el fin de obligar a la autoridad electoral, a que realice un acto de su competencia.

14) ESTABLECER DELITOS ESPECÍFICOS COMETIDOS POR OBSERVADORES ELECTORALES.

De conformidad con las disposiciones en la materia es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases que el propio Código electoral establece. En todo caso, la observación puede realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana. Asimismo, se ha

determinado que los observadores se abstendrán de sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas; hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno; externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

En sí, la figura de observador electoral nace a la vida práctica y posteriormente legal, ante el hecho de que los ciudadanos más allá de los partidos políticos, los órganos electorales y autoridades jurisdiccionales en la materia, también contribuyan con su presencia a que la preparación y desarrollo del proceso electoral como observadores de que ello se despliega bajo los principios de equidad, legalidad, certidumbre y en general de transparencia que debe prevalecer en la contienda política.

Sin embargo, actualmente no existe una sanción penal en contra de estos observadores electorales cuando no observen las prohibiciones anotadas, por lo que se considera viable establecer un tipo penal específico para estos casos, más aun cuando no se le puede dar un tratamiento como el de cualquier persona, ya que dado su carácter se exige un reproche penal cuya pena sea acorde con el papel o función a desarrollar; además de que incluso esta propuesta ya existe en otras legislaciones.

En consecuencia, se sugiere primeramente adicionar una fracción al artículo 401, que quedaría como fracción V, y las fracciones V y VI actuales pasarían a ser VI y VII respectivamente a fin de definir el concepto de observador electoral, y por otra parte el adicionar un artículo 407 bis que contemple las conductas delictivas de los observadores electorales, por lo que dichos preceptos quedarían como sigue:

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

I a IV. ...

V. Observador electoral, las personas que participan como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, y que acrediten tal carácter en los términos dispuestos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI. (Insertar contenido de la fracción V vigente).

VII. (Insertar contenido de la fracción VI vigente).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Art. 407 bis. Se impondrá multa de cincuenta a trescientos días multa y prisión de uno a cinco años, al observador electoral que:

I. Suplante u obstaculice a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, o interfiera en el desarrollo de las mismas;

II. Haga proselitismo de cualquier tipo o se manifieste en favor de partido o candidato alguno;

III. Externe cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y

IV. Proclame el triunfo de partido político o candidato alguno.

15) SANCIÓN Y TIPIFICACIÓN CUANDO SE VIOLE LA LIBRE FILIACIÓN PARTIDISTA.

Los sistemas democráticos modernos no pueden ser entendidos sin la existencia de partidos políticos, toda vez que estas organizaciones son necesarias, y tal vez irremplazables, en el escenario social del Estado contemporáneo. Los partidos

políticos actúan, operan y funcionan para llevar a cabo diversas funciones importantes y trascendentes como son: la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación y defensa de ideologías e intereses de numerosos grupos sociales, y la legitimación del sistema político.

De las anteriores funciones resalta de manera principal la importante tarea legitimadora, pues los partidos políticos son fundamentales para la conformación de los órganos del Estado mediante su participación en los procesos electorales federales, estatales y municipales. En este sentido se afirma que los partidos políticos hacen posible la democracia representativa consagrada en nuestra Ley Fundamental. En efecto, de conformidad con el artículo 41 constitucional se establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, renovación en la que obviamente los partidos políticos son pieza medular.

Congruente con lo anterior, se ha sostenido que si las elecciones deben ser libres, y por otro lado los partidos políticos son organizaciones que derivan de un derecho de asociación que corresponde a los ciudadanos mexicanos, ello implica también que la pertenencia a dicha asociación derive de una manifestación libre, voluntaria e individual de las personas, por ello se ha reconocido que "es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente" (artículo 41 constitucional y artículo 5º del COFIPE), postulado normativo que tiene como propósito evidente el rompimiento con la práctica nacional de la afiliación colectiva y en contra del corporativismo. Consecuentemente no debe tolerarse, como de hecho ocurre en variadas ocasiones, que se viole este derecho, por lo que resulta oportuno que estos actos sean sancionados desde la esfera penal cuando se susciten, ya que actualmente esto no se encuentra previsto, y que si se ha establecido en otras legislaciones, por lo que se sugiere adicione una fracción XVIII al artículo 203 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Art. 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I a XIII. ...

XIV a XVII (propuestas planteadas anteriormente)

XVIII. Viole el derecho ciudadano de afiliación libre, voluntaria e individual, obligando a pertenecer o no a un partido político.

CONCLUSIONES

La Ciencia del Derecho ha ido evolucionando en la medida en que se lo va exigiendo el desarrollo de nuestra sociedad; lo anterior sin perder de vista las bases y fundamentos de su creación. El Estado, al ser una organización jurídica de la sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio, tiene la obligación de respetar y hacer valer los derechos del individuo, derechos que se traducen en la libertad, seguridad jurídica, igualdad, etc.

Para lograr tan difícil y compleja función, el Estado se apoya de la Ciencia del Derecho, a través de la función legislativa consistente en la formulación de normas jurídicas generales; la jurisdicción la cual establece, relativamente a casos concretos el derecho aplicable y la administración de justicia, consistente en la ejecución de tareas tendientes a la realización de intereses generales.

Tomando como base a la Ciencia del Derecho, observamos que la misma es el género, teniendo a su vez especies, dentro de las cuales se encuentra la Ciencia del Derecho Penal, considerándola como tal, debido a que la misma se ocupa del sentido objetivo de la ordenación jurídica positiva penal, a través de una explicación sistemática de los principios jurídicos que se encuentran en la base del orden jurídico, permitiendo de esta forma su entendimiento. Por lo anterior, la Ciencia del Derecho Penal, se orienta a comprender la estructura de la acción y a interpretar los conceptos jurídicos que tengan alguna relación con la misma.

El presente trabajo, tiene como finalidad, plantear la inquietud que se tiene por participar en la evolución que el sistema jurídico mexicano y en específico en materia penal requiere nuestra nación.

Es importante señalar que, no obstante que se cuenta con un sistema jurídico adecuado para el desarrollo de nuestro país, también lo es el hecho de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que nuestra nación día con día experimenta cambios que requieren de la adecuación de las leyes a la realidad y acorde a los requerimientos de la sociedad.

Los delitos electorales son ya parte importante de la historia política de nuestro tiempo. Así lo hemos podido constatar en el recorrido que hemos hecho de la forma en que han evolucionado en la legislación mexicana.

Son muy importantes los avances que hemos tenido en los últimos años; pero, estamos ante un fenómeno de profunda transformación de la conciencia y de la capacidad de organización política del país. Hay en México un ciudadano nuevo, crítico, cansado de discursos y promesas, al que le tenemos que responder y le tenemos que dar la cara.

A ese ciudadano van dirigidas las propuestas de modificación al apartado de delitos electorales, con el objetivo de que coadyuven a que los procesos electorales se den en un marco cada vez más democrático. A continuación, enumero algunas de ellas como conclusiones de este trabajo:

- 1.- Se debe impedir la suplantación de funcionarios electorales. Se propone sea tipificada como delito electoral, hecho que ya se da en algunos de los códigos penales de las entidades federativas.
- 2.- Se debe sancionar a los dirigentes sindicales que ejercen presión sobre sus agremiados para que voten en algún sentido.
- 3.- El exceso en los gastos de campaña, debe de considerarse como una figura delictiva, pues no es suficiente con que se sancione administrativamente a los partidos políticos.
- 4.- Se propone tipificar delitos específicos cometidos por observadores electorales, para evitar que se desvirtúe, con prácticas ajenas a la función, el papel del ciudadano observador electoral.
- 5.- También debe sancionarse a quién induzca al voto, valiéndose de su autoridad, derivada de una relación laboral o profesional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6.- Aunque ya está tipificado como conducta delictiva el hecho de que se obstaculice dolosamente el desarrollo de las votaciones, es indispensable introducir una figura que contenga una sanción agravada en casos de vandalismo electoral.

7.- También a manera de conclusión se propone sancionar a quien vote o pretenda votar con una credencial falsa.

8.- Se concluye en la necesidad de tipificar como delito el hecho de impedir u obstaculizar ilegalmente la realización de reuniones, asambleas o cualquier otro acto legal de propaganda política.

9.- También se consideró indispensable establecer una figura típica específica para sancionar a quien altere, borre o destruya , propaganda electoral.

10.- Por último, se propone tipificar como delito y sancionar a quien viole el derecho ciudadano de afiliación libre, voluntaria e individual, obligando a pertenecer o no a un partido político.

Concluyo, reconociendo que en el ámbito penal electoral aún queda un largo camino que recorrer para alcanzar su plenitud. Con las quince propuestas de modificación al Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, que propongo en la presente tesis, pretendo, que la visión coercitiva del derecho penal electoral, contribuya de manera importante al logro de una democracia más avanzada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTES CONSULTADAS

1. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y EDUARDO LÓPEZ BETANCOURT. *Delitos Especiales*. Editorial Porrúa. México, 1989.
- AGUILAR CARMÍN, HÉCTOR Y LORENZO MEYER. *A la Sombra de la Revolución Mexicana*; Cal y Arena, México, 1997.
- 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 (I.T.A.M.), México, 1991.
- ANTOLISEI, FRANCISCO. *Estudio Analítico del Delito*. Trad. Dr. Franco Guzmán Anales de Jurisprudencia No. 144. México, 1954.
- BASAÑEZ, MIGUEL. *La Lucha por la Hegemonía en México, 1968-1980*. Siglo XXI. México, 1978.
- 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.
- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. *Derecho Electoral*, Instrumento normativo de la democracia. Editorial Porrúa. México, 1990.
- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. *Derecho Electoral como instrumento normativo de la Democracia*. Facultad de Derecho, U.N.A.M. México, 1980.
- BODENHEIMER, EDGARD; *Teoría del Derecho*; FCE. México, 1999.
- BURGOA, IGNACIO. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México, 1986.
- CARPIZO, JORGE. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI. México, 1978.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, RAÚL. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1988.
- CASTELLANOS TENA, FERNANDO. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Editorial Porrúa. México, 1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- COLÍN SÁNCHEZ, 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.
- CÓRDOBA, ARNALDO. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*. U.N.A.M. México, 1973.
- CUELLO CALÓN, EUGENIO. *Derecho Penal I*. Editorial Nacional. Barcelona, 1953.
- DE LA CUEVA, MARIO. *Apuntes de la Teoría General del Estado*. México, 1960.
- DE LA CUEVA, MARIO. *La Idea del Estado*. UNAM. México, 1975.
- DE LA CRUZ AGÜERO, LEOPOLDO; *Procedimiento Penal Mexicano*; Editorial Porrúa. México, 1995.
- DE P. MORENO, ANTONIO. *Curso de Derecho Penal Mexicano, Delitos en Particular*. México, 1944.
- DEL VECHIO, GIORGIO. *Filosofía del Derecho*. Trad. Luis Recaséns Siches. Editorial Hispano-Americana. Tomo I. México, 1946
- DUVERGER, MAURICE; *Los Partidos Políticos*; Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO OVIEDO, PAULINA. *La obligación de votar en el Derecho Electoral Mexicano*. Universidad Intercontinental. México, 1995.
- FERNÁNDEZ DOBLADO, LUIS. *La Tutela Penal del Sufragio*, Criminalia. Año XXXIX, Nums. 7-8. México, 1973.
- FRANCO GUZMÁN, RICARDO. *Delito e Injusto*, Seditorial. México, 1950.
- FRANCO SODI, CARLOS. *Nociones de Derecho Penal*. Editorrial Botas. México, 1950.
- GALLO, MIGUEL ÁNGEL Y ROBERTO SALGUEIRO. *Introducción a las Ciencias Sociales*. Ediciones Quinto Sol. México, 1992.
- GARCÍA CONTRERAS, FELIPE. *La Naturaleza Constitucional del Derecho Electoral Mexicano*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. U.N.A.M. México, 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- GARCÍA OROZCO, ANTONIO. *Legislación Electoral Mexicana: 1812-1988*; ADEO. México, 1988.
- GARCIA RAMÍREZ, SERGIO. *La Imputabilidad en el Derecho Penal Federal Mexicano*. U.N.A.M. México, 1968.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. *Los Derechos Humanos y el Derecho Penal'* Sep Setentas. México, 1976.
- 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 CONSTANTINO, RICARDO JUAN. *Campesino indígena y Derecho Electoral en México*. Universidad La Salle. México, 1990.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, FRANCISCO. *Derecho Penal Mexicano, los Delitos*. 11ª. Edición. 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. U.N.A.M. México, 1995.
- GRANADOS ATLACO, JOSÉ ANTONIO Y MIGUEL ÁNGEL GRANADOS ATLACO. *Teoría del Delito. Antología*, Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1994.
- GRANADOS ATLACO, JOSÉ ANTONIO Y MIGUEL ÁNGEL GRANADOS ATLACO. *Teoría del Delito. Lecciones de Cátedra*, Edita División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1998.
- GRANADOS ATLACO, MIGUEL ÁNGEL. *Análisis Crítico Propositivo del Derecho Penal Electoral Mexicano*. Tesis doctoral. México, 2003.
- GUTIERREZ ARAGÓN, RAQUEL Y ROSA MARÍA VERÁSTEGUI RAMOS. *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1993.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. U.N.A.M. México, 1993.
- ISLA DE GONZÁLEZ MARISCAL, OLGA. *Análisis Lógico de los Delitos vs. La Vida*, Editorial Trillas. México, 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, OLGA. *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.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, LUIS. *Tratado de Derecho Penal*. Editorial Lozada. Buenos Aires, 1965.
- JIMÉNEZ HUERTA, MARIANO. *Derecho Penal Mexicano*. Tomo I. 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. U.N.A.M. México, 1994.
- LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO. *Teoría del Delito*. Editorial Porrúa. México, 1994.
- LÓPEZ VILLAFañE, VÍCTOR. *La Formación del Sistema Político Mexicano; Siglo XXI*. México, 1986.
- MEZGER, EDMUNDO. *Tratado de Derecho Penal*. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1955.
- MORRILLAS CUEVA, LORENZO. *Delitos Electorales*. Cuadernos de Política Criminal. No. 2. Madrid, 1977.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.
- OROZCO GÓMEZ, JAVIER. *El Derecho Electoral Mexicano*; Editorial Porrúa. México, 1998.
- 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. U.N.A.M. México, 1995.
- PAOLI BOLIO, FRANCISCO J. *Legislación Electoral y Proceso Político*, IUA. Anuario, Tomo I. Núm. 10. México, 1978.
- PAVÓN VASCONCELOS, FRANCISCO. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1989.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- PORTE PETIT CANDAUDAP, CELESTINO. *Importancia de la Dogmática Jurídico Penal*. Editorial Gráfica Panamericana. México, 1954.
- PORTE PETIT CANDAUDAP, CELESTINO. *Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal*. Editorial Porrúa. México, 1982.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, DINORAH. *El Derecho Electoral como ordenamiento Jurídico de la Democracia representativa*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. U.N.A.M. México, 1992.
- RAMOS MARTÍNEZ, JOSÉ RAYMUNDO. *Modernización del recibo y conteo del Sufragio en el Derecho Electoral Mexicano*. Universidad del Valle. México, 1995.
- RODAS SÁNCHEZ, GILDARDO. *Análisis estructural del Derecho Electoral en el Estado Mexicano y su modalidad de impugnación a partir de 1994 a la luz del Tribunal Federal Electoral*. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. U.N.A.M. México, 1995.
- RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO Y DIEGO. VALADEZ, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1981.
- RUIZ MASSIEU, JOSE 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.
- SHAPIRO, HARRY L. *Hombre, Cultura y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- SILVA-HERZOG, JESÚS. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica. México, 1970.
- SILVA SILVA, JORGE ALBERTO. *Derecho Procesal Penal*; Harla. México, 1998.
- VELA TREVIÑO, SERGIO. *Antijuricidad y Justificación*. Editorial Porrúa. México, 1976.
- VELA TREVIÑO, SERGIO. *Culpabilidad e Inculpabilidad*. Editorial Trillas. México, 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VILLALOBOS, IGNACIO. *Derecho Penal Mexicano. Parte General.* Editorial Porrúa, México, 1983.

WELZEL, HANS. *El Nuevo Sistema del Derecho Penal.* Editorial Ariel. Barcelona, 1964.

ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL. *Teoría del Delito.* EDIAR. Buenos Aires, 1973.

2. LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Secretaría de Gobernación. México, 1999.

CODIGO PENAL FEDERAL. Editorial Sista. México, 1999.

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.

3. DICCIONARIOS

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.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano.* Editorial Porrúa. México, 1989.

MATTEUCI, NICOLA Y NORBERTO BOBBIO. *Diccionario de Política.* Editorial Siglo Veintiuno. México, 1988.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN