



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

---

---

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE DELITOS  
ELECTORALES EN MATERIA FEDERAL Y  
LOCAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**ANTONIO FERRARI CAZARIN**

**Director de Tesis:**  
Lic. Héctor Manuel Esteva Díaz

**Revisor de Tesis**  
Lic. José Salvatori Bronca

BOCA DEL RIO, VER.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A mi Padre**

Por Forjarme y no dejarme solo en ningún momento , al mismo tiempo siendo mi amigo y mi guía , Gracias totales.Te quiero mucho.

**A mi Madre**

El Cariño y apoyo hacia mi, siempre te lo agradeceré , gracias , por creer en mi. **Te quiero mucho**

**A MariChuy**

Aprendí todo de ti, hermana ,eres la persona mas fuerte que conozco y al mismo tiempo mas sincera y honesta de ti tomo mis valores , y nunca olvidare todo lo que enseñaste.Te quiero mucho.

**A Monche**

De quien mas estoy orgulloso, es de ti , por que eres lo que quieres ser y haces lo que sientes , todo lo que pienses es posible solo hazlo. Te quiero mucho.

**A Edgarito**

Por ser la luz y la vida de todos los que vivimos contigo y sabiendo todo lo que vas a lograr , y el hombre que vas a ser.

**A Abigail**

Eres la fuerza y la razón de todo lo que hago , sin ti no estaría aquí. Te amo.

**A mi Abuelo Antonio**

Por Mostrarme lo que es el esfuerzo diario , por ser el hombre mas bondadoso del mundo y por enseñarme a entender la vida. Te quiero mucho.

**A mi Abuelita MariChuy**

Mi abue, quien nunca ha dejado de estar conmigo y que me cuido en muchos momentos brindándome su cariño y me enseñó a luchar por todos mis sueños. Te quiero mucho Abue.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPITULO PRIMERO

### METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema .....	4
1.1.1 Formulación del Problema.....	4
1.2 Justificación del Problema.....	4
1.3 Delimitación de Objetivos .....	4
1.3.1 Objetivo General.....	4
1.3.2 Objetivo Especifico .....	5
1.4 Formulación de Hipótesis .....	5
1.5 Determinación de Variables.....	5
1.5.1 Variable Independiente .....	5
1.5.2 Variable Dependiente .....	5
1.6 Tipo de Estudio.....	6
1.6.1 Investigación documental .....	6
1.6.1.1 Bibliotecas Privadas .....	6
1.6.1.2 Bibliotecas Publicas .....	6
1.6.2 Técnicas empleadas.....	6
1.6.2.1 Fichas Bibliografiatas .....	6
1.6.2.2 Fichas de Trabajo.....	6
1.6.3 Investigación de Campo .....	6

**CAPITULO SEGUNDO**

**ANTECEDENTES DEL DERECHO ELECTORAL**

2.1 Historia del Derecho Electoral ..... 7

2.2 Regulación del Derecho electoral en México ..... 8

2.3 Tribunal de lo Contencioso Electoral..... 12

2.4 Reformas y Observaciones ..... 13

**CAPITULO TERCERO**

**AUTORIDAD EN MATERIA FEDERAL ELECTORAL**

3.1 Tribunal Federal Electoral ..... 23

3.2 Atribuciones del Tribunal Federal Electoral ..... 28

3.3 La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales..... 29

**CAPITULO CUARTO**

**VOTO INTERNACIONAL Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS**

4.1 Voto de los mexicanos en el extranjero ..... 40

4.2 El porque del voto en el extranjero ..... 44

4.3 Modalidad del voto en el extranjero ..... 50

**CAPITULO QUINTO****LOS DELITOS ELECTORALES**

5.1 Generalidades de los delitos electorales.....	59
5.2 Ilícito Electoral .....	59
5.3 Elementos del Delito Electoral.....	62
5.3.1 Tipicidad .....	63
5.3.2 Antijuricidad .....	63
5.3.3 Culpabilidad .....	64
5.3.4 Dolo .....	64
5.3.5 Culpa .....	65
5.4 Delitos Electorales a Nivel Federal.....	66

**CAPÍTULO SEXTO****DELITOS ELECTORALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

6.1 Regulación de los Delitos electorales en materia Estatal.....	81
6.2 Análisis de las Autoridades Locales .....	103
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>107</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>111</b>
<b>LEGISGRAFIA.....</b>	<b>113</b>

## INTRODUCCIÓN

El derecho electoral tanto a nivel Federal como a nivel Local , es de primordial importancia para salvaguardar la democracia que desde cientos de años atrás, ha sido forjada por la sociedad en general en aras de la soberanía , y no solo por las autoridades e instituciones a todos los niveles existentes.

Es necesario entonces , entender en un principio , sus orígenes para posteriormente , conocer y dirimir acerca de su regulación; Poder determinar , si ha sido correcta su evolución , en beneficio de la democracia y de esta manera ha logrado mantener el estado de derecho , si es la aplicación punitiva , o sancionadora , la correcta, y si la misma prevalece a través del tiempo .

Derivado de esto, entonces plantearíamos las siguiente preguntas , ¿ ha sido la regulación en materia Estatal eficaz para el cúmulo de situaciones que con regularidad son actualizadas a nivel federal? ¿Es correcto ,además de regularlo , las medidas tomadas para sancionar los delitos en materia electoral?

En ese tenor primero tendríamos que entender , que la democracia , no es de historia reciente y que su aplicación en México va mas allá en el tiempo , que lo que algunos actores políticos nos pudieran hacer creer , es decir, la democracia en México no se creo en el año 2000 ; No , fue un proceso por el cual tuvieron que luchar quienes forjaron la historia reciente de nuestro país , me refiero a casi

dos siglos en los que la historia vertiginosa de México fue estructurando a sus instituciones y procedimientos , pero sobre todo, los factores sociales fueron esculpiendo lo que ahora es este gran país.

Como lo definiría Winston Churchill “la democracia no es el sistema perfecto , pero es lo mejor que tenemos” por lo cual es vital preservarlo como la virtud mas preciada del país, virtud por la cual miles vertieron su vida para obtenerlo y cientos su sangre para preservarla.

Todo esto expuesto, fue en tiempos recientes de la historia mexicana que el sistema democrático adquirió un ejercicio serio y moderno con la creación de las instituciones en materia electoral en el país, tales como el Instituto Federal Electoral, El Tribunal Federal Electoral, y en materia local El Instituto Electoral Veracruzano así como sus correspondientes en cada entidad federativa, y posteriormente otras instancias para preservar las voluntades ciudadanas.

En este Trabajo se vierten a detalle la mayor cantidad de información acerca de lo que comprende el derecho electoral en México, y en su caso las regulaciones, en materia local y Federal así como las opiniones recopiladas de todos los que vivimos la democracia y exigimos se cumpla a cabalidad.

Así mismo es de vital importancia entender, este análisis como lo que es, una comparativa, que permita dejar en claro la forma en que los delitos electorales laceran, de forma innegable, a las personas e instituciones y que por lo tanto es obligación del Estado y de los ciudadanos, resguardar en todos los niveles de gobierno, este derecho.

Posteriormente se vuelve de vital importancia expresar que, a pesar de ser un tema específico, esto no lo vuelve en permanente, al contrario el derecho electoral

---

1 Churchill, Winston Leonard Spencer, Memorias Churchill, Plaza & Janes Editores , Barcelona 1965 p.164

es cambiante y los delitos se irán actualizando conforme al avance, tecnológico, científico y social a través de los años, consecuentemente.

Ejemplo de esto es la inclusión de un sistema que permita, por citar alguno, la posibilidad de votar por el representante popular de su país, aunque se encuentren en el extranjero, de aplicación reciente y punto de un sinfín de discusiones vertidas al respecto. Es decir, el derecho electoral, los delitos electorales y su regulación a cada momento y sin previo aviso, serán actualizados en el ámbito federal, local, y en su momento con valores que trasciendan a niveles internacionales, y deberán ser observados, con la finalidad de siempre preservar el derecho innegable de todo ser humano, el libre albedrío en aras del respeto a la voluntad ciudadana.

## **CAPITULO I**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### 1.1 Planteamiento del Problema

##### 1.1.1 Formulación del Problema

¿Han sido las reformas, en materia electoral, las adecuadas y conforme a los principios democráticos de la nación?

#### 1.2 Justificación del Problema

EL Derecho y la Democracia son dos de las practicas más antiguas del Hombre, y a pesar de ello aun no se logran alcanzar y es en estos tiempos, cuando la justicia y la Democracia, se encuentran en un mismo punto en donde los sistemas legales del estado de Derecho son la herramienta adecuada que nos acerca a dicho fin.

#### 1.3 DELIMITACION DE OBJETIVOS

##### 1.3.1 Objetivo General

La presencia de Tribunales Federales y en materia estatal y los diversos delitos que se manifiestan así como la interrelación de los métodos para dirimirlos es de

suma importancia para la sociedad democrática mexicana que estos momentos requiere de los conocimientos extensos de la misma para ejercerla correctamente, sin caer en la obnoxiosidad.

### 1.3.2 Objetivo específico

1.3.2.1 Analizar comparativamente la regulación de los delitos electorales en materia federal y estatal.

1.3.2.2 Proponer medios de control y prevención de los delitos electorales.

## 1.4 Formulación de la Hipótesis

1.4.1 Es importante la necesidad de crear y /o ampliar los criterios en materia penal electoral, debido a la reciente aplicación y permanente actualización de los métodos y legislación en materia penal electoral.

## 1.5 Determinación de Variables

### 1.5.1 Variable independiente

El control de los Delitos y faltas que se suscitan en el campo electoral se pueden obtener mediante medios de comunicación que permita dar a conocer a lo0s votantes de la existencia de estos delitos y que a su vez estos puedan ser sancionados con penas privativas de la libertad además de una multa, fomentando de esta manera su denuncia, y sobre todo contando con una mejor regulación de los mismos, cuya obligación corre a cargo de los legisladores.

### 1.5.2 Variable Dependiente

En materia Federal los delitos electorales, se encuentran regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y observados por el Código Penal en el Estado.

## 1.6 Tipo de Estudio

### 1.6.1 Investigación Documental

El presente trabajo se realizó mediante la recolección en bibliotecas particulares y públicas, con el objeto de obtener los mismos documentos que nos sirvieran de consulta.

#### 1.6.1.1 Bibliotecas privadas

Se consultó la biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica ubicado en Avenida Urano del Fraccionamiento Jardines de Mocambo, en Boca del Río, Veracruz

#### 1.6.1.2 Bibliotecas Públicas

Se consultó la unidad de Servicios Bibliotecarios e investigación de la Ciudad de Boca del Río Veracruz, ubicada en Avenida Ruiz Cortinez, esquina Juan Pablo Segundo

### 1.6.2 Técnicas Empleadas

Se realizó el presente trabajo mediante fichas bibliográficas en la cual asentamos la información recaudada que no es más que el producto de nuestra investigación.

#### 1.6.2.1 Fichas Bibliográficas

#### 1.6.2.2 Fichas de trabajo

### 1.6.3 Investigación de Campo

Se entrevistó a personal y representantes de diversos Partidos Políticos y del propio Instituto Federal Electoral

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ELECTORAL**

#### **2.1 Historia del Derecho Electoral**

La historia del Derecho Electoral y la correspondiente a la justicia electoral se inicia a principios del siglo XIX, cuando se instituyó en España como sistema de gobierno, la monarquía hereditaria constitucional o moderada, dividiendo el ejercicio del poder en legislativo, ejecutivo y judicial.

Es importante señalar que, previamente a la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española, se convocó a todos los ciudadanos españoles, tanto de la metrópoli como de las provincias, a elegir en un procedimiento indirecto a sus representantes: los diputados a las Cortes de España.

Consecuencia del trabajo de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812, que sobre la materia estableció el sistema de elección indirecta de los diputados, instituyendo un medio oficioso de revisión, en cada instancia, a fin de constatar el acatamiento puntual del principio de legalidad en el procedimiento de elección de los correspondientes electores y, finalmente, de los diputados.

A partir de la Constitución Gaditana, todas las constituciones mexicanas habían establecido el sistema político de autocalificación de las elecciones, conforme al

cual los propios miembros electos para integrar él o los órganos del Poder Legislativo se han erigido en Colegio Electoral para examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la legalidad del procedimiento que los ha llevado a representar al pueblo o a su entidad, en la respectiva Cámara del Congreso de la Unión.

La única excepción en el siglo xix está contenida en la Constitución Centralista de 1836, conocida como Constitución de las Siete Leyes, la cual dispuso en el artículo 5to. de la Tercera Ley, que la elección de diputados sería calificada por el Senado, en tanto que la de los senadores sería calificada por el Supremo Poder Conservador, según lo previsto en los artículos 10. y 12, fracción XI de la Segunda Ley y 8vo. de la Tercera Ley.

## **2.2 Regulación del Derecho Electoral en México**

Durante la mayor parte del siglo XX se conservó en México el sistema político de autocalificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal, con una casi imperceptible e intrascendente participación de la Suprema Corte de Justicia, en la década de los setenta, en el contexto de la denominada reforma política promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En el Diario Oficial de la Federación, del 6 de diciembre de 1977, se publicó el Decreto de fecha 1° del mismo mes y año, por el cual el poder revisor de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones de la Carta Magna, que incluyó al artículo 60, para quedar conforme al texto siguiente: La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un

colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

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 considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetara este recurso.

Una gran inquietud entre políticos, politólogos, juristas y ciudadanos en general despertó esta adición, porque estableció un medio contencioso-judicial para impugnar las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en cuanto a la legalidad de la elección de sus miembros y de la calificación misma,

rompiendo el tradicional sistema político de autocalificación, lo cual significa que el Constituyente Permanente instituyó un medio de impugnación de naturaleza judicial-político-electoral, en contra de un órgano político-legislativo, haciendo partícipe al Poder Judicial Federal de un procedimiento del que había quedado excluido por decisión propia, al querer conservar impoluta la imagen de la Suprema Corte, no involucrándola en los problemas partidistas que genera el debate político emergente de toda elección.

No obstante, la adición no concedió a la resolución dictada por la Suprema Corte la naturaleza jurídica de sentencia obligatoria; la Corte no podía ejercer imperium sobre el Colegio Electoral recurrido; su decisión era una simple opinión o recomendación de carácter moral, que no podía ser ejecutada coactivamente, quedando su acatamiento y eficacia, en consecuencia, sujeta a la voluntad del órgano político-legislativo impugnado, lo que redundó en desdoro de la supremacía constitucional de la Corte, dejando en entredicho su actuación, que de ser exclusivamente jurídica pasó a ser, en opinión de algunos críticos, de naturaleza política, sin trascendencia en la práctica, porque la última instancia seguía siendo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que en su nueva resolución, no estaba obligado jurídicamente a acatar la decisión de la Corte, por no existir norma constitucional o legal que así lo estableciera, caracterizándose esta nueva decisión por ser definitiva e inatacable (Art. 60 constitucional, párrafo último).

En virtud de la poca trascendencia jurídica que adquirió la intervención contenciosa-electoral atribuida a la Suprema Corte de Justicia, en la realidad histórica no se modificó sustancialmente el tradicional sistema de autocalificación; a pesar de ello, es incuestionable que había sido sembrada la semilla de un sistema nuevo, la cual germinó diez años después, cuando por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del

propio mes y año, el Constituyente Permanente reformó una vez más el artículo 60 constitucional, para derogar el recurso de reclamación y dejar el precepto con el siguiente texto:

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que

serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

La reforma constitucional fue oportunamente implementada con la promulgación del Código Federal Electoral, según decreto de 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

### **2.3 Tribunal de lo Contencioso Electoral**

En el libro octavo de ese ordenamiento se instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aun cuando desafortunadamente el legislador ordinario, incurriendo en grave desacierto, lo caracterizó como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja ", previstos en el libro séptimo del mismo Código

La creación de este Tribunal motivó la crítica severa de algunos estudiosos del Derecho, de políticos y politólogos e incluso de ciudadanos en general.

Entre sus críticos más destacados sobresale el amparista y constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela quien, previo análisis de las leyes fundamentales de México, sostuvo que "en ninguno de nuestros documentos constitucionales se ha encomendado la calificación y el control electoral a tribunal contencioso alguno".

En consecuencia, afirmó categóricamente el maestro Burgoa " la existencia de éste (el Tribunal de lo Contencioso Electoral) es ajena a la tradición política de

---

2 Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano , Editorial Porrúa , 3ra. Edición, México p.73

3 Burgoa, Orihuela, Ignacio, Op.cit. pag, 78

México, que hasta la actualidad (no ha sido) quebrantada, pues a pesar de que el artículo 60 constitucional prevé que la ley 'instituirá un tribunal que tendrá la competencia' que ésta determine, el Código Federal Electoral se redujo a implantar un órgano revisor más dentro del 'proceso electoral' que no presenta los caracteres esenciales de todo tribunal".

## **2.4 Reformas y Observaciones**

Después de explicar los que en su opinión son los aspectos característicos de [todo órgano estatal calificado como tribunal, el jurista concluyó que el de lo Contencioso Electoral no era un verdadero tribunal, aduciendo las siguientes razones:

- a. No decide controversias ínter partes; ante él no surge litigio, pleito o debate; no sustancia ningún proceso o juicio con motivo de contienda alguna que surja de las elecciones.
- b. Se limita a resolver los recursos de apelación y queja, previstos en el libro séptimo del Código Federal Electoral.
- c. No cumple formalidad alguna en la sustanciación de los recursos, porque los resuelve de plano, debiéndolo hacer en su totalidad dentro de los cinco días naturales anteriores a la instalación de los Colegios Electorales (Art. 332, frac. II).
- d. No escucha en defensa a los adversarios de los recurrentes.
- e. No recibe pruebas que no hubiesen sido aportadas ante los organismos electorales responsables (Art. 316), que además sólo pueden ser documentales públicas (Art. 315, frac. II).
- f. No tiene competencia para declarar la nulidad de la votación recibida en una o más casillas y tampoco la de las elecciones; ésta es facultad

exclusiva del Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso de la Unión (Art. 60 constitucional y 338 del Código).

- g. No resuelve en definitiva, pues los Colegios Electorales son la última instancia en la calificación de las elecciones (Art. 60 constitucional, párrafo último).
- h. Únicamente puede ordenar a las correspondientes comisiones electorales que no expidan las constancias de mayoría o de asignación a diputados o senadores electos, cuando existe alguna causa de nulidad de la elección, lo cual es ineficaz, porque la interposición de los recursos no suspende los efectos de los actos o resoluciones impugnados, razón por la cual no puede evitar que dichas constancias sean expedidas, volviendo inoperantes las órdenes del tribunal (Art. 317, 327, 335 fracs. II, III y IV y 337).
- i. Sus resoluciones no son definitivas, ya que pueden ser modificadas, revocadas o hacerse nugatorias por los Colegios Electorales, órganos supremos en materia electoral.
- j. Su creación, más que una necesidad democrática, obedeció a un propósito político circunstancial que ha dejado de existir.

Tras exponer sus observaciones, el catedrático universitario arribó a las siguientes conclusiones específicas:

Primera: El llamado "Tribunal de lo Contencioso Electoral" (Tricoel) no es un verdadero tribunal sino un órgano revisor electoral.

Segunda: El sostenimiento del "Tricoel" implica una pesada carga para el erario público y, por ende, para el pueblo de México, sin beneficio efectivo para la democracia mexicana por carecer dicho órgano de potestad anulatoria de las elecciones y votaciones.

Tercera: Por ser muy oneroso y por su inanidad debe ser suprimido o transformarse en un auténtico tribunal electoral, lo cual se antoja utópico.

Al respecto cabe comentar que las críticas fundadas e infundadas, así como los comentarios, se podrán multiplicar, que la eficacia jurídica de la actuación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal se podrá enjuiciar, pero nadie podrá negar que fue la experiencia prima, la piedra angular sobre la que se inició la construcción de una nueva, positiva y vigorosa etapa en la vida político-electoral de México.

Es incuestionable que la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue efímera, pero la experiencia sumamente valiosa, fue el intento primario de enmarcar, de acotar, el fenómeno contencioso político-electoral en el ámbito estricto del Derecho, sometiendo las controversias de esta naturaleza al conocimiento y decisión de un órgano del Estado creado exprofeso para esa función, con carácter autónomo e imparcial, no subordinado a otro poder o jerarquía.

Por mandato constitucional, las resoluciones del tribunal eran obligatorias y vinculativas para las partes litigantes, siendo definitivas e inatacables las recaídas a la apelación, no así las emitidas al resolver los recursos de queja, porque eran objeto de revisión por los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, última instancia en la calificación de las elecciones, que podían modificarlas e incluso revocarlas por ser estos órganos político-legislativos los que decidían de manera definitiva e inatacable (Art. 60 constitucional, párrafo último).

Si bien es verdad que los Colegios Electorales, especialmente el de la Cámara de Diputados, ejercieron con exceso su facultad revisora, así como las de modificación y revocación de las resoluciones del Tribunal, haciendo nugatorio en muchos casos el trabajo jurídico hecho por el órgano jurisdiccional, dando

sustento a la crítica enderezada en contra de esta institución, también es cierto que con la creación constitucional y legal del Tribunal de lo Contencioso Electoral concluyó una época de la historia político-electoral de México, además de poner en crisis el sistema de autocalificación que había estado vigente durante 174 años, interrumpidos únicamente por los paréntesis históricos antes precisados.

Con la institución del Tribunal se dio origen, en forma incipiente, a un sistema mixto de calificación electoral, al constituir el órgano jurisdiccional en primera instancia, de naturaleza jurídica en la materia contenciosa-política-electoral, otorgando a los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión el rango constitucional de última instancia, de incuestionable esencia política y no de derecho.

Esta tendencia de regular jurídicamente la solución de las controversias político-electorales y de transformar el sistema de calificación de las elecciones de diputados y senadores, experimentó un nuevo cambio en 1990, en el que se reformó otra vez el artículo 60 constitucional, siendo adicionado el numeral 41 con varios párrafos, según decreto de 4 de abril, publicado en el Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año, para establecer expresamente en el texto de la Ley Suprema, la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y realizar las elecciones, así como a un tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional, con lo cual se superó formalmente la deficiencia lamentable en que incurrió el legislador ordinario de 1986, que naturalizó erróneamente al Tribunal de lo Contencioso Electoral como simple " organismo autónomo de carácter administrativo [...]"(Art.352 del Código). El nuevo texto constitucional otorgó al recién creado Tribunal Federal Electoral la naturaleza jurídica que le corresponde en estricto Derecho; además, el legislador delimitó con mayor precisión su específico ámbito de competencia, al definirlo en la Carta Magna como un órgano jurisdiccional en materia electoral.

No obstante la significativa evolución del movimiento de juridización del fenómeno contencioso-político-electoral y del gran avance que experimentó la función jurisdiccional asignada al Tribunal Federal Electoral en 1990, no se derogó la participación de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión en la función calificadora de las elecciones, por ende, en el propio artículo 41 constitucional, párrafo undécimo, se previó que en contra de las resoluciones del Tribunal no procedía medio de impugnación alguno; sin embargo, se dispuso que las dictadas con posterioridad a la jornada electoral serían revisables y modificables por los plurimencionados Colegios Electorales.

Respecto a esta facultad de los Colegios Electorales para revisar, confirmar, modificar o revocar las resoluciones dictadas en el recurso de inconformidad, el artículo 60 de la Ley Suprema estableció, en su párrafo penúltimo que: Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a Derecho.

El citado precepto constitucional dispuso en su párrafo último que las resoluciones de los Colegios Electorales serían inatacables y definitivas

Estas disposiciones constitucionales fueron puntual y casi literalmente reproducidas por el legislador ordinario en el artículo 264 del Código de la materia. Así, el sistema jurídico-político de calificación de las elecciones denominado sistema mixto, quedó consolidado como institución constitucional, dejando su reglamentación ordinaria, en el aspecto estrictamente contencioso, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de agosto de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente.

Como se podrá advertir, por imperativo constitucional y legal, las resoluciones del Tribunal Electoral dejaron de estar sujetas al interés o conveniencia política y a la concertación partidista, no siempre ajustada a Derecho, para adquirir auténtica naturaleza de sentencias, sólo modificables o revocables por razones estrictamente jurídicas, de acuerdo a las hipótesis previstas en el transcrito párrafo penúltimo del artículo 60 constitucional, las cuales se pueden sintetizar en una sola: emitir las resoluciones contra Derecho, independientemente de la causa y esencia de la contravención.

El único inconveniente jurídico que subsistió fue que esta facultad de revisión y, por tanto, de posible modificación o revocación, siguió asignada a los Colegios Electorales, órganos político-legislativos no integrados por profesionales del Derecho exclusivamente, a diferencia del Tribunal Electoral, dada su naturaleza jurisdiccional.

El resultado fue evidente y testimonio imperecedero de ello son los expedientes de cada uno de los recursos resueltos por el Tribunal en 1991, así como las versiones estenográficas y las memorias impresas de cada Colegio Electoral del Poder Legislativo Federal, documentos en los que consta que el Derecho fue el sustrato, el elemento sine qua non de las sentencias emitidas y que ninguna razón política resultó suficiente para modificar o revocar el mandato de la ley, al cual estaban sujetos, en el cumplimiento de su deber, los jueces instructores y magistrados del Tribunal Federal Electoral.

A pesar del progreso que representó la reforma constitucional de 1990, el movimiento juridizador de las controversias político-electorales no se detuvo ahí; en 1993 volvió a dar un paso considerable, al ser reformados los artículos 41 y 60 de la Carta Magna, para consolidar la existencia, naturaleza y atribuciones constitucionales del órgano jurisdiccional electoral federal.

Mediante decreto del 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial el día 3, en vigor a partir del 4 del mismo mes y año, se reformaron y adicionaron nuevamente los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Federal. Con esta reforma constitucional se dio por concluido el brevísimo periodo en que estuvo vigente el sistema mixto de calificación electoral, en cuanto a la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, instituyendo el sistema jurídico de heterocalificación, encargando la parte administrativa al Instituto Federal Electoral y la fase contenciosa al Tribunal Federal Electoral.

El texto del párrafo primero del artículo 60 de la Ley Suprema, en lo conducente, quedó al tenor siguiente:

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas... y hará la asignación de senadores de primera minoría [...] Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional

De la transcripción precedente se desprende, que de la legislación federal mexicana quedó derogada la institución de los Colegios Electorales, en cuanto a la elección de diputados y senadores; a cambio, para la revisión de los fallos recaídos a los recursos de inconformidad, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral, en los términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 60 constitucional, que a la letra disponían:

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal

Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables.

La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

En concordancia con los preceptos transcritos con antelación, el Poder Constituyente Permanente dispuso en el párrafo decimosexto del numeral 41 de la Ley Suprema que:

Para cada proceso electoral se integrará una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta

Congruente con el nuevo sistema de calificación electoral de los miembros del Poder Legislativo Federal, el párrafo decimotercero del artículo 41 constitucional estableció:

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

De las disposiciones constitucionales que anteceden se deduce claramente que la utopía mencionada en alguna ocasión, por los críticos del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en 1993 abandonó el mundo de la imaginación y de los buenos deseos, para convertirse en palpitante realidad jurídica, con bases constitucionales sólidas, un ámbito de competencia específico y una majestad que el tiempo y su actuación han podido agigantar entre las instituciones jurídicas que constituyen el orgullo del Derecho Mexicano del pasado, presente y futuro.

Por mandato constitucional expreso, el Tribunal Federal Electoral quedó instituido como máxima autoridad jurisdiccional electoral y, en consecuencia, la única

autoridad competente en materia contencioso-electoral federal, en tratándose de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, no así en la elección presidencial, en la cual la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, seguía siendo la última instancia (Art. 74, frac. I, de la Constitución).

La comentada evolución legislativa llegó a su máxima expresión en agosto de 1996; por decreto de 21 de agosto, publicado oficialmente al día siguiente, en vigor a partir del día 23, el Constituyente Permanente reformó nuevamente, entre otros, los artículos 41,60, 74 fracción I, 94 y 99 de la Constitución de la República, para incorporar el Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral federal, con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la propia Ley Suprema de la Federación.

Con estas reformas constitucionales se dio por concluida también la historia de la calificación política de la elección presidencial, otorgando la correlativa facultad jurídica a la Sala Superior del Tribunal Electoral, para conceder a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la atribución exclusiva de expedir el bando solemne, a fin de dar a conocer en toda la República, la declaración de presidente electo que haga el Tribunal (Art. 74, frac. I, de la Constitución).

Es incuestionable que ahora la democracia mexicana se fortalece con la institución plena de un sistema mixto de heterocalificación de las elecciones.

Es mixto porque la facultad corresponde tanto al Instituto Federal electoral por regla, como al Tribunal electoral a través de la acción de impugnación, lo cual significa la intervención de autoridades materialmente administrativas y jurisdiccionales, regidas por principios estrictamente jurídicos y no políticos. Se trata de un sistema de heterocalificación, porque en este procedimiento

intervienen autoridades totalmente distintas y ajenas a los órganos político-legislativos denominados colegios electorales.

### **CAPITULO III**

#### **AUTORIDAD EN MATERIA FEDERAL ELECTORAL**

##### **3.1 TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL**

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.

La reforma política de 1986, entre otras innovaciones, estableció por primera vez la creación de un Tribunal en esta materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

En el contexto de una sociedad más plural y más demandante, se organizaron diversos foros de consulta pública con el objeto de reformar la legislación vigente en ese momento.

Producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se realizaron modificaciones constitucionales y legales que dieron origen a un nuevo marco jurídico en materia político-electoral.

Entre los aspectos fundamentales de esta reforma 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 autocalificación 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 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.

### **3.2 Atribuciones del Tribunal Federal Electoral**

El Tribunal Electoral tiene, entre otras funciones, las siguientes:

Resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores que violen normas constitucionales o legales;
- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las, entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y

IX. Las demás que señale la ley.

### **3.3 La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales**

Este organismo es de vital importancia para la satisfactoria aplicación y seguimiento de los delitos en materia electoral por lo cual es necesario comprender desde su gestación hasta su aplicación y relevancia en el marco de los Delitos Electorales.

Con objeto de brindar especial atención a los delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, previstos en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, así como de dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral federal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, propuso a la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;

Dicha propuesta fue recogida mediante Decreto Presidencial del 19 de julio de 1994, así como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996 y el 27 de agosto del mismo año, respectivamente; Que en fecha 18 de enero de 2000, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la diversa Circular número C/002/00 del Procurador General de la República, por la que se establece que se deberá informar de inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, de todas las denuncias que se reciban por hechos

probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos; Que en virtud del proceso de reestructuración de la Institución, es necesario expedir una nueva Circular en la que se precise de manera indubitable la forma y términos a que deberán los agentes del Ministerio Público de la Federación, apoyar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en la tramitación de las denuncias que por delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos les sean presentadas, así como en la atención de los procesos penales y de los juicios de amparo que se relacionen con el curso de las investigaciones correspondientes;

Actualmente la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales cuenta con las facultades y atribuciones para la investigación y persecución de los delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, que le confieren al Ministerio Público de la Federación el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, entre las que se incluye recibir denuncias, practicar las diligencias necesarias para la integración y determinación de las averiguaciones previas e intervenir en los procesos, en los juicios de amparo y procedimientos conexos en materia de delitos electorales federales y del Registro Nacional de Ciudadanos, con entera autonomía técnica, en los términos de los artículos 17 y 18 de su Reglamento;

Es propósito permanente de la Procuraduría General de la República actuar en el ámbito de sus atribuciones con apego a los principios de legalidad y justicia de manera ágil, pronta y eficaz; y que a efecto de ejercer las facultades que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República asignan a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, resulta conveniente precisar la manera en que las diferentes unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución auxiliarán a la Fiscalía en el cumplimiento de dichas facultades, por lo cual en el Diario Oficial de la Federación se expidió la siguiente:

**CIRCULAR**

**PRIMERO.-** Se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación para que informen de inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y, en su momento mediante oficio, que en su caso será remitido vía fax o correo electrónico, de las denuncias que reciban por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, conforme a lo siguiente:

I. El agente del Ministerio Público de la Federación, al recibir la denuncia o tener conocimiento de hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, deberá iniciar la averiguación previa o acta circunstanciada y practicar las diligencias cuando la inmediatez de las personas o alguna otra circunstancia amerite llevarlas a cabo en el lugar mismo, y deberá enviar el expediente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores al inicio de la misma, cuando así sea procedente;

II. Las denuncias que se reciban por escrito deberán ser ratificadas por el denunciante, previamente a su envío a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Si por alguna causa no es posible la ratificación se remitirá la averiguación previa o, en su caso, el acta circunstanciada asentando la razón correspondiente;

III. Los agentes del Ministerio Público de la Federación que inicien averiguaciones previas con detenido en las entidades federativas, lo comunicarán de inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y a través de oficio que podrán remitir por fax o correo electrónico, asentando en la indagatoria dicha circunstancia, así como el nombre de la persona receptora del documento, la fecha y la hora.

El comunicado que se remita a la Fiscalía contendrá los siguientes datos:

- a. Número de averiguación previa;
- b. Fecha de inicio de la indagatoria;
- c. Nombre del o los indiciados, y
- d. Delito de que se trata.

En tal caso no se remitirá la averiguación previa a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y el agente del Ministerio Público de la Federación que conozca del asunto resolverá conforme a derecho sobre la legalidad de la detención y la posibilidad de ejercitar la acción penal.

En caso de acreditarse los requisitos exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el ejercicio de la acción penal, el agente del Ministerio Público de la Federación que esté actuando, deberá informar previamente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales sobre la resolución de la indagatoria. La Fiscalía, en su caso, realizará oportunamente las observaciones pertinentes por oficio, que podrá remitir vía fax, correo electrónico o cualquier otro medio, al representante social de la federación integrador;

**IV.** Si ejerce acción penal, el agente del Ministerio Público de la Federación dará conocimiento a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales sobre todo lo actuado y resuelto, remitiéndole copias cotejadas y autorizadas de las actuaciones, conservando copia por triplicado si fuere procedente y señalando el juzgado al que se haya consignado, el número de la causa penal, el estado procesal que guarde y el centro de detención donde se haya internado al inculpado;

**V.** Si procediera la libertad provisional bajo caución del indiciado, el agente del Ministerio Público de la Federación consultará a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales sobre el monto de la garantía otorgada y, en su caso, sobre la naturaleza de dicha garantía; Si el indiciado exhibe la caución correspondiente en cualquiera de las formas previstas por la ley, o se ordena su libertad con las reservas de ley, se remitirá el expediente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en un plazo de 24 horas, contadas a partir de que se dicte el auto que decreta la libertad, siempre que no aparezca la necesidad de practicar alguna diligencia urgente e impostergable para los efectos de la inmediación probatoria;

**VI.** Las copias cotejadas y autorizadas legibles de las actuaciones que integran las averiguaciones previas que se remitan a la Fiscalía, deberán observar las formalidades prescritas por el Código Federal de Procedimientos Penales para las actuaciones, por lo que deberán estar autorizadas, entreselladas, foliadas, selladas, rubricadas y firmadas por el agente del Ministerio Público de la Federación y los testigos de asistencia;

**VII.** El agente del Ministerio Público de la Federación, en caso de ser procedente, decretará el aseguramiento de los documentos u objetos relacionados con la indagatoria y proveerá las medidas inmediatas y conducentes para evitar que se alteren, destruyan o desaparezcan, atendiendo para ello al contenido de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público; El agente del Ministerio Público de la Federación informará del aseguramiento a la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales de la Institución conforme a las disposiciones aplicables, y destinará copia del oficio correspondiente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y

**VIII.** Cuando el agente del Ministerio Público de la Federación envíe la averiguación previa a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales para su prosecución y resolución, enviará también los bienes afectos a la indagatoria que estén a su disposición, así como los valores recibidos como caución.

En caso de que el agente del Ministerio Público de la Federación ejercite acción penal con o sin detenido, los bienes relacionados con la indagatoria, que sean considerados objetos, instrumentos o productos de delito electoral federal y en materia de registro nacional de ciudadanos, quedarán a disposición del Juez de Distrito que conozca de la causa penal.

**SEGUNDO.-** Los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a las delegaciones de la Institución en las entidades federativas, deberán informar de inmediato a la Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio que podrá remitir por fax o correo electrónico, de los procesos iniciados o seguidos por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, conforme a lo siguiente:

**I.** Darán aviso de los expedientes que se formen como causa penal, así como de los procesos y tocas penales que se deriven de los mismos;

**II.** Comunicarán el libramiento o negativa de órdenes de aprehensión, reaprehensión, presentación o comparecencia, cateo o arraigo o cualquier otro mandamiento judicial, así como de su cumplimiento. Tratándose de órdenes de cateo, en tanto éste no se practique, en las comunicaciones respectivas se evitará mencionar los nombres de las personas y domicilios que sean objeto de la diligencia;

**III.** Darán noticia de las resoluciones relativas a la libertad provisional bajo caución y, en su caso, del incumplimiento de las obligaciones a cargo del procesado;

**IV.** Informarán de los autos de formal prisión, de sujeción a proceso o de libertad por no haberse ratificado la detención o por falta de elementos para procesar con las reservas de ley u otro motivo legal;

**V.** Avisarán de las fechas señaladas para las audiencias, así como de los incidentes, acumulaciones y recursos procesales que se promuevan;

**VI.** Comunicarán las sentencias que dicten los juzgados de distrito, tribunales unitarios en los juicios y recursos seguidos por delitos de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;

**VII.** Informarán de cualquier promoción, actuación, determinación, plazo o resolución que se dicte en los procesos de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;

**VIII.** Cuando para la debida prosecución de los procesos penales se requiera la intervención de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a las Delegaciones de la Institución en las entidades federativas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales les proporcionará la documentación e información necesaria para su desempeño, por lo que en cada caso concreto sujetarán su actuación a las instrucciones que la misma les dirija, y

**IX.** Remitirán las copias certificadas legibles de las actuaciones que solicite la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

**TERCERO.-** Los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los juzgados, tribunales de la Federación o a la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, deberán dar aviso inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales por conducto de la Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de la presentación de las demandas de amparo relacionadas con delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos que le sea notificadas, conforme a lo siguiente:

**I.** Los agentes del Ministerio Público de la Federación que intervengan en los juicios de amparo, que tengan relación con delitos de naturaleza electoral federal, se coordinarán con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, para la debida atención de dichos asuntos;

**II.** El agente del Ministerio Público de la Federación, en caso de que el acto reclamado esté relacionado con la probable comisión de un delito electoral federal, deberá remitir de inmediato a la Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales, lo siguiente:

**a)** Copia de la demanda de garantías y del acuerdo admisorio de la misma demanda;

**b)** En su caso, copia de la resolución dictada en el cuaderno incidental;

**c)** Informes que hayan rendido las autoridades responsables, tanto en el cuaderno principal como incidental;

**d)** Copia de los documentos necesarios para la revisión y, en su caso, la corrección del pedimento o recurso que deberá presentarse en el juicio;

**e)** Copia de los acuerdos donde se fije o difiera el día y hora para las audiencias incidentales o constitucionales,

y

**f)** Copia de la sentencia dictada en el cuaderno principal o del acuerdo cuando se sobresee el amparo fuera de audiencia,

**III.** Deberá mantenerse informada a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del desarrollo en general del juicio, hasta su conclusión;

**IV.** El agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a los órganos jurisdiccionales federales en materia de amparo, en los asuntos en que intervenga podrá abstenerse de formular pedimentos específicos o recursos cuando, a su juicio, el asunto no revista interés público, siempre que recabe autorización del Director General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales, sin perjuicio de lo establecido por el artículo vigesimosegundo del Acuerdo A/011/99, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1999;

**V.** El agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a los juzgados de distrito, tribunales unitarios de circuito, tribunales colegiados de circuito y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intervendrá de manera preferente y destacada en los juicios de amparo, cuando los actos reclamados se relacionen con asuntos que produzcan impacto social a nivel nacional o local conforme a los criterios que en cada caso determine la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, por conducto de su Director General de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales;

**VI.** El agente del Ministerio Público de la Federación que intervenga en los juicios de amparo catalogados con el criterio institucional de relevancia, informará el mismo día en que se notifique al Director General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales, sobre la radicación de los juicios de amparo o medios de impugnación correspondiente;

**VII.** En cada delegación, uno de los subdelegados será designado como enlace responsable de la organización y el desarrollo de las funciones materia de intervención en los juicios de amparo por parte de los agentes del Ministerio

Público de la Federación;

**VIII.** Los subdelegados designados supervisarán a los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos, para que realicen el seguimiento detallado de los juicios de amparo y de la substanciación de los recursos derivados de ellos, catalogados con el criterio institucional de relevancia, e informarán oportunamente a la Dirección General de Control de Procesos y Amparo en materia de Delitos Electorales, el estado procesal de los mismos hasta su archivo definitivo, y

**IX.** Los servidores públicos de la Procuraduría que sean señalados como autoridad responsable en el juicio de amparo, están obligados a remitir en breve término la información que al respecto le requiera el Director General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales, para realizar una debida formulación de los informes previos y justificados, recursos y demás promociones que deban ser desahogadas.

**CUARTO.-** Los agentes del Ministerio Público de la Federación deberán actuar conforme a lo establecido en la presente Circular para la debida integración de las averiguaciones previas, así como para el adecuado desarrollo de los procesos penales y el debido seguimiento de los juicios de amparo.

**QUINTO.-** La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales podrá comisionar agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la misma, para que se apersonen ante los juzgados o tribunales federales que conozcan de los procedimientos, a efecto de ejercer de manera directa las atribuciones de dicha Fiscalía, en cuyo caso el personal adscrito o responsable de la función ministerial ante el órgano jurisdiccional respectivo, deberá coadyuvar con los agentes comisionados para el mejor desempeño de sus funciones.

**SEXTO.-** Los delegados, así como los servidores públicos adscritos a las delegaciones de la Institución en las entidades federativas, deberán otorgar todo el

apoyo institucional que requiera el personal comisionado por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales para el cumplimiento de sus atribuciones.

**SEPTIMO.-** La documentación que se cita en la presente Circular deberá ser enviada al domicilio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

**OCTAVO.-** Los servidores públicos a quienes se dirige esta Circular, deberán realizar todas las acciones que sean necesarias para la adecuada divulgación y cumplimiento de su contenido por parte del personal a su cargo.

**NOVENO.-** La inobservancia de lo previsto en esta Circular dará lugar a las responsabilidades administrativas y penales que correspondan.

## **CAPITULO IV**

### **VOTO INTERNACIONAL Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS.**

#### **4.1 Voto de Los Mexicanos en el extranjero.**

En los últimos años, como una consecuencia directa de las transformaciones democráticas, se avivó en México el interés por el tema del voto de nuestros connacionales en el extranjero y también el debate entre los partidos y los expertos provenientes del mundo académico. La primera consecuencia de estas inquietudes fue la reforma constitucional aprobada en 1996, mediante la cual se removió la disposición constitucional que impedía que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del territorio nacional pudieran votar.

En verdad, tanto interés no sorprende, pues pocos países cuentan con una población tan numerosa radicada en forma temporal o permanente fuera de sus fronteras, como es nuestro caso. La mayoría de los Estados que reconocen el derecho a votar en el exterior bajo reglas específicas poseen comunidades relativamente pequeñas comparadas con el total de sus electores.

Nuestra situación en esta materia es bastante peculiar: de acuerdo con un estudio encargado por el Instituto Federal Electoral (IFE) a un grupo de especialistas en 1998, y que fue presentado ante el Congreso, para el año 2000 la cifra de ciudadanos mexicanos radicados tan sólo en los Estados Unidos de Norteamérica se elevaría a 9.8 millones. Se trata de 14 por ciento de la población mexicana en edad de ciudadanía, lo cual constituye un hecho de enorme significación para el país y no únicamente en términos electorales. La conclusión fundamental de la Comisión de Especialistas fue que el voto en el extranjero para las elecciones presidenciales es técnicamente viable, pero que requiere salvar un cierto número de obstáculos.

Es evidente que el tema plantea a todos los interesados problemas conceptuales nuevos, desafíos jurídicos, institucionales y logísticos inéditos que no pueden enfrentarse sólo con el sentido común, estirando la legislación vigente o la buena disposición de las autoridades para hacer valer el derecho constitucional al voto que la Constitución otorga a todos los ciudadanos. Para lograrlo, se requiere definir con precisión quién vota, así como las normas y modalidades que señalen la forma como ha de ejercerse ese derecho. Dicho de otra manera, si aspiramos a disponer elementos suficientes de juicio, estamos obligados a desahogar un debate conceptual serio como prerrequisito para abordar los aspectos legales y operativos del voto en el extranjero.

Descontando otras implicaciones del voto en el extranjero, para arribar a cualquiera de las soluciones se requiere ubicar con precisión el universo de los posibles electores, debido a que no todos los residentes en el extranjero tienen motivaciones y calidades migratorias similares: junto al trabajador temporal indocumentado se encuentra quien ya posee la doble nacionalidad y se considera ciudadano del país huésped.

Una manera eficaz de comenzar a analizar estos problemas consiste en conocer con todo detalle la situación que guarda el derecho al voto en el resto del mundo y las aportaciones que otros países puedan ofrecernos. Ése es, justamente, el sentido del estudio comparativo, pionero, sin duda, que el lector tiene en su manos. En rigor, se trata de la continuación de un largo esfuerzo realizado por la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, iniciado a fines de 1996, inmediatamente después de que el Congreso de la Unión requiriera al Consejo General del IFE designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, que investigó las distintas modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer el derecho al sufragio en las elecciones presidenciales.

Este trabajo es una investigación pionera en la materia del voto en el extranjero a nivel internacional. Tiene el mérito de que ha podido recopilar, ordenar y aportar información de distintos países y permite establecer comparaciones internacionales. La dimensión del desafío emprendido por Carlos Navarro se puede constatar con sólo revisar las fuentes informativas y el número de casos puestos bajo observación de los investigadores.

Se consultó información sobre 161 países, tuvieran o no disposiciones para reconocer y regular el ejercicio del voto de sus ciudadanos en el extranjero, de los cuales 45 casos corresponden a Europa, 36 a América, 43 a África, 29 a Asia y ocho a Oceanía. De ese universo, y hasta el momento de la consulta, sólo en 69 casos se constató la existencia de disposiciones afirmativas o indicios confiables de su aplicación.

En esos 69 casos las fuentes informativas resultaron diversas, lo cual da cuenta del esfuerzo contenido en esta investigación. En 35 países los datos se obtuvieron de la legislación electoral; en 15 países, a través de la respuesta diplomática al cuestionario formulado expresamente; en 14 países se obtuvo en los seminarios internacionales organizados en México en 1998; en cuatro países la información

fue generada por una autoridad electoral y en un caso más el parlamento proporcionó la información.

Un aspecto de particular interés de la investigación es el que se refiere al tipo de elecciones en las cuales se ejerce el derecho al voto en el extranjero. En este terreno pueden identificarse cinco modalidades: a) nacionales, locales y referendos; b) nacionales y referendos; c) nacionales y locales; d) sólo nacionales y e) sólo consultas. La mayoría de los países considerados, es decir 44, admite la participación de sus ciudadanos desde el exterior únicamente en las elecciones nacionales.

La novedad del tema del voto en el extranjero se observa al detectar que buena parte de las experiencias en estos 69 países surgió en la última década, en el marco de la globalización, lo cual explica que no haya aún merecido “una reflexión y debate a la altura de sus exigencias ni, por lo tanto, haya sido objeto de estudios especializados que den cuenta de su magnitud y complejidades”. Como lo advierte el presente trabajo, cuando se relaciona con el voto, la migración aparece siempre como un fenómeno complejo cuyo tratamiento exige conocimientos más finos y propuestas más adecuadas o específicas que la extensión espacial de las legislaciones vigentes en materia electoral.

Un mérito indiscutible del estudio es su apertura intelectual ya que no asume posiciones doctrinarias ante un asunto debatible, y en cambio nos presenta el voto en el extranjero como una cuestión de enorme complejidad, ofreciendo a los lectores una fuente confiable de información que puede ser muy útil para la comunidad internacional de investigadores, políticos, instituciones o partidos políticos interesados en el tema. Al respecto, no hay duda de que para nuestro país el estudio desempeñará un papel muy importante en los tiempos por venir, pues será un material de consulta obligatoria para discutir el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

## **4.2 El porque del voto en el extranjero.**

La publicación del Estudio comparado sobre el voto en el extranjero forma parte y en alguna medida redondea los esfuerzos desarrollados en los últimos años por las autoridades electorales mexicanas a nivel federal –el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)– y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con objeto de impulsar acciones orientadas al conocimiento, el estudio y la difusión de un tema que, por su magnitud y complejidad, no sólo ha adquirido recientemente una especial visibilidad y relevancia en diversas regiones del mundo, sino que además se ha posicionado en un sitio estratégico dentro del debate y la agenda electoral de distintos países.

El interés e iniciativas en esta materia se inscriben y resultan consecuentes con el muy fructífero proceso de vinculación y cooperación interinstitucional que desarrollan de manera sistemática las autoridades electorales mexicanas a nivel federal y la ONU desde 1994, que no sólo les ha permitido instrumentar programas específicos de apoyo y asistencia técnica para los tres últimos procesos electorales federales de México, sino además respaldar diversos proyectos de asistencia técnica o promoción de la cultura y las prácticas democráticas a nivel internacional.

Dentro de este contexto, el interés que comparten las tres instituciones por contribuir a la promoción y difusión de iniciativas relacionadas con el voto en el extranjero se remonta a finales de 1997, cuando inician acciones de intercambio informativo y consulta con otros organismos e instituciones especializadas que pronto les permiten configurar un escenario caracterizado por la presencia de cuatro referentes fundamentales:

- La manifiesta visibilidad y relevancia del tema en distintas regiones del mundo, que se expresaba tanto en un creciente número de países que alentaban iniciativas o regulaciones legales en esta materia, como en el surgimiento de fuertes controversias sobre su pertinencia y viabilidad.
- Un especial interés de diversos segmentos de la comunidad internacional por contar con información confiable y precisa sobre las distintas experiencias en esta materia que les permitiera dimensionar su magnitud, retos y complejidades y, consecuentemente, que sirviera como punto de referencia para asumir una posición o participar en un proceso de toma de decisión.
- La disposición de distintas instituciones y organismos internacionales para atender esas expectativas y colaborar en proyectos que contribuyeran al conocimiento y el estudio de este tema, especialmente desde una perspectiva comparada.
- El hecho de que durante el segundo semestre de 1996, el Congreso federal mexicano haya aprobado una reforma constitucional y legal que abre la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero y, para tal efecto, haya facultado al Consejo General del IFE para designar una comisión de especialistas encargada de estudiar el tema y formular las recomendaciones conducentes para que el propio Congreso resolviera en última instancia.

En este contexto, es importante destacar que, en cumplimiento del mandato que la ley le fijaba, el Consejo General del IFE aprobó, en sesión celebrada el 29 de abril de 1998, el acuerdo mediante el cual designó a la comisión de especialistas encargada de estudiar las modalidades bajo las cuales los ciudadanos mexicanos en el extranjero podrían ejercer su derecho al voto.

El Consejo General acordó otorgar a la comisión un plazo de seis meses, a partir de su instalación, para concluir los estudios pertinentes y presentar el informe

correspondiente. El 12 de mayo se instaló formalmente la comisión, integrada por 13 especialistas mexicanos de reconocido prestigio en distintas disciplinas y con el imperativo de actuar con absoluta libertad y sin condicionamientos.

Considerando este cuadro de condiciones, las autoridades electorales mexicanas a nivel federal y la ONU intensificaron sus consultas y gestiones con otros organismos e instituciones internacionales para instrumentar iniciativas concretas que contribuyeran al conocimiento y estudio del tema desde una perspectiva internacional comparada. Estos esfuerzos fructificaron en la organización de dos foros internacionales en los que fue posible reunir por vez primera a especialistas y autoridades electorales para conocer, contrastar y evaluar algunas de las experiencias nacionales más representativas en términos tanto de reglamentación, como de requerimientos y desafíos en la organización y operación del voto en el extranjero.

El primero de estos foros fue el “Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero”, que se celebró en la ciudad de México los días 11 y 12 de agosto de 1998. Fue organizado de manera conjunta por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el IFE.

Hasta donde se tiene conocimiento, por su temática, audiencia y propósitos, se trató de un seminario internacional sin precedente. Por vez primera se logró reunir a especialistas y autoridades electorales directamente implicadas en el diseño y la operación de las distintas modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero a fin de que intercambiaran información y compartieran sus experiencias con públicos interesados.

Este Seminario permitió conocer con detalle y profundidad 12 de las experiencias nacionales más representativas, en las que se conjugaban las principales

modalidades para la organización y emisión del voto en el extranjero: Argentina, Australia, Austria, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Colombia, Eritrea, España, Francia, Guinea, Portugal y Suecia.

Menos de un mes después, entre el 2 y 3 de septiembre, se verificó también en la ciudad de México la “Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el Voto en el Extranjero”, esta vez con el respaldo de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá (EC), el PNUD, el TEPJF y el IFE. En esa oportunidad fue posible examinar en detalle la forma como Canadá y los Estados Unidos organizan y operan sus sistemas de votación en el extranjero, así como la experiencia de otros países que permiten el voto de sus ciudadanos en el extranjero y han organizado este tipo de comicios en el territorio de esos dos países norteamericanos.

Por su naturaleza e implicaciones, el voto en el extranjero es un tema cuyo examen no sólo es susceptible de generar fuertes controversias en el plano de las ideas políticas y las doctrinas jurídicas, sino que además plantea interrogantes, dilemas y desafíos tanto en el campo de las relaciones internacionales como en la sociología política y el derecho y la administración electoral. El asunto no es fortuito porque, si se le examina con detenimiento, se advertirá que guarda relación con fenómenos y problemas sociales de diversa índole. Su discernimiento y valoración integral pueden llevar a la revisión y reformulación de concepciones relacionadas con la ciudadanía, la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, la comunidad política nacional o la soberanía nacional.

A pesar de que hoy en día se puede registrar la existencia de 69 experiencias nacionales sobre el voto en el extranjero (buena parte de ellas surgidas en la última década), el tema no ha merecido una reflexión ni un debate a la altura de sus exigencias. Por lo tanto, tampoco ha sido objeto de estudios especializados que den cuenta de su magnitud y complejidades, así como de sus implicaciones

reales y potenciales en un mundo regido por tendencias y procesos que están redefiniendo muchos de los conocimientos y las prácticas convencionales, e imponiendo nuevos desafíos y exigencias en múltiples planos de la vida social.

Sin ir demasiado lejos, es posible constatar que la noción dominante acerca del reconocimiento o la adquisición de la ciudadanía, en tanto requisito indispensable para adquirir y ejercer derechos políticos fundamentales como el del voto activo, sigue estando asociada esencialmente a la pertenencia a una entidad estatal específica y su correspondiente dimensión territorial, mientras que el debate teórico y político acerca de los derechos políticos (pero no sólo éstos), de los migrantes en general y de los trabajadores migrantes en particular, ha dado lugar al surgimiento de propuestas sobre formas de membresía política que van más allá de su acepción clásica.

En este sentido, no hay duda de que para muchos países el tema del voto en el extranjero guarda fuerte relación con el de su migración internacional.

Aunque los movimientos migratorios de distintos grupos e importantes volúmenes de migración han sido una constante a lo largo de la historia de la humanidad y han desempeñado un papel clave en hitos mundiales tan significativos en la historia moderna como el colonialismo y la descolonización, la industrialización y la urbanización, el surgimiento y la reconfiguración de Estados-nación y el desarrollo y la expansión del mercado capitalista mundial, se puede advertir que sólo hasta un pasado muy reciente se empezó a conceder la debida atención e importancia al tema de los derechos de los migrantes en general, y de los trabajadores migrantes en particular. Si se concentra la mirada en los derechos políticos, el interés es todavía más reciente.

Como lo constata el estudio general de 1999 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores migrantes, entre 1970 y 1990 el número de países de origen o empleo de migrantes en todo el mundo paso de 60 a mas de 100.

Aunque los estudios en la materia reconocen que es difícil establecer con precisión y confiabilidad cuantos migrantes internacionales existen en el mundo, se coincide en estimar que a mediados de la década de 1990 la cifra rondaba los 100 millones, de los cuales entre 25 y 30 millones eran trabajadores migrantes debidamente documentados, mientras que al menos 30 millones más eran trabajadores indocumentados o en situación irregular.

Las cada vez más vastas comunidades de migrantes que viven en un país distinto al de su origen condensan en buena medida la esencia del problema de la ciudadanía y la titularidad de los derechos políticos en un mundo cada vez más "globalizado", porque representan a enormes contingentes desprovistos, total o parcialmente de ellos o, por lo menos, privados de su ejercicio. Es conveniente dimensionar y valorar el tema del voto en el extranjero en este contexto, en el entendido de que solo alude a uno de los derechos políticos fundamentales y que el diseño y la aplicación de un dispositivo no necesariamente atiende o resuelve sus problemas más elementales.

En todo caso, no se debe perder de vista que la magnitud y complejidad de las interrogantes y los desafíos para abordar el tema y, sobre todo, para acometer un proceso de toma de decisión guardan relación con condiciones y exigencias concretas en cada caso; que como casi todos los asuntos que remiten al plano de las relaciones sociales, no admite prescripciones sobre modelos o prácticas de validez universal. Sin embargo, no por ello el inventario de cuestiones que hay que considerar para su examen, diseño o aplicación puede pasar por alto un conjunto de registros clave entre los que a estricto título ilustrativo se pueden mencionar los siguientes:

- Las exigencias y constreñimientos que impone el marco jurídico vigente en cuanto a la ciudadanía; la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos y más específicamente la elegibilidad para votar; y los atributos fundamentales

del régimen electoral (magnitud de las reformas, ajustes o innovaciones necesarias para otorgarle certidumbre y viabilidad).

- Las características y magnitud de la población en el extranjero y, en particular, la dinámica y distribución geográfica de los potenciales electores.
- Las definiciones de los requisitos para calificar como elector y las facilidades o modalidades para la emisión del voto en el extranjero (los requisitos y, en menor medida, los procedimientos y las facilidades de votación suelen predicar sobre el grado de inclusividad o selectividad del modelo).
- El nivel de correspondencia de los potenciales dispositivos de votación en el extranjero con las normas, procedimientos y prácticas utilizadas internamente, pero muy en especial con los estándares de transparencia, seguridad, imparcialidad, confiabilidad y credibilidad. . Los condicionamientos o exigencias presupuestales, administrativas y logísticas que comporta toda alternativa.

#### **4.1 Modalidad del Voto en el Extranjero**

##### **Ejercicio del Voto en el extranjero**

##### **PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA MODALIDAD DE VOTO POSTAL**

- El IFE pondrá a disposición de los ciudadanos residentes en el exterior los formatos de solicitud para que, aquellos que cuenten con credencial con fotografía y que quieran votar, soliciten su participación al IFE, acompañándola con copia fotostática de su credencial de elector y un documento en el que conste el domicilio en el que residen en el extranjero.
- El IFE deberá trabajar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a fin de que los formatos señalados estén a disposición del público interesado en las sedes diplomáticas y consulares de todo el mundo.

- Sólo aquellas solicitudes recibidas hasta el 15 de febrero del 2006 serán tramitadas.
- El IFE estaría obligado a generar un listado nominal de los ciudadanos que residen en el extranjero, los cuales se darán de baja temporalmente del Padrón Electoral para evitar que voten en territorio nacional. Toda vez que el plazo para enviar las solicitudes es el 15 de enero del año de la elección, el proyecto prevé que se de un mes completo a fin de que las solicitudes lleguen al IFE.
- La autoridad electoral enviará al domicilio señalado por el ciudadano la boleta electoral -exclusivamente para Presidente de la República- por correo certificado y con acuse de recibo, con las medidas de seguridad necesarias para proteger el secreto del voto, además de un instructivo detallado para la emisión del mismo.
- El envío de la documentación respectiva concluirá a más tardar el 20 de mayo de 2006. Para tal efecto, el IFE tendrá que determinar el mecanismo idóneo para hacer llegar con oportunidad los sobres a los destinatarios.
- Una vez recibido en México el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, se seguirá un procedimiento similar al que se realiza ordinariamente en territorio nacional, que consiste en instalar mesas de escrutinio con ciudadanos insaculados, capacitados y con representantes de partido.
- Las mesas de escrutinio y cómputo se instalarán a las 17 horas del día de la jornada electoral y a las 18 horas iniciará el escrutinio y cómputo de los votos.
- El procedimiento para el escrutinio consiste en abrir el sobre, mismo que no contendrá el nombre del ciudadano sino sólo la clave de elector (se sugiere un código de barras), extraer la boleta e introducirla (doblada) en una urna,

separándola del sobre. Con ello se asegura el secreto del voto, ya que una vez en las urnas, es imposible relacionar a un elector particular con una boleta.

- La suma de los resultados de los votos de residentes en el extranjero por partido se remitirá a los distritos electorales en los que se expidió la credencial para votar con fotografía, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, en el sentido de que el cómputo de la elección presidencial se realizará por distrito electoral.

De estas modalidades, se desprenden diversas situaciones que se especula pudieran ocurrir, por ser este un tema con una regulación a través de decreto presidencial y de reciente creación. Que se necesita, en primer lugar, conocer como se ha expuesto anteriormente , la delicada situación jurídica a la que se expone la democracia del país que lo realiza y que no ha sido sencillo cumplir a cabalidad en aquellos países donde han vivido algunos procesos electorales en su historia democrática reciente o de la década pasada.

En primer lugar , las situaciones de interés del mexicano radicado en el extranjero, se encuentra de la mano de su situación legal de documentación ante la oficina de migración en el extranjero , razón por la cual la mayoría de los que pudieran ser sujetos de participación quedarían fuera por temor a ser descubiertos por las autoridades locales , resultando , en una bajo numero de votantes registrados, y surge entonces , una nueva pregunta , ¿Son confiables , todos los representantes , de carácter internacional que fungirían como observadores , seleccionados por el Instituto Federal Electoral a nivel Internacional? Siempre se ha cuestionado la sociedad esta situación y se ha limitado a confiar en las instituciones , pero son los partidos políticos , de toda índole , quienes pudiesen aprovechar la débil estructura de vigilancia existente hasta el momento , para inclusive , como ha sucedido en otros países , se inscriban mas votantes de los que realmente , ejercerían su derecho al voto y de esta manera inclinar la balanza a su favor . Esto debido a que

no se tiene aun un numero exacto de quienes inmigraron a los Estados Unidos y que por diversas situaciones permanecen ahí.

Por esta razón la reforma que se plasma en el decreto publicado en la Gaceta oficial en donde quedan delimitados perfectamente los limites y alcances de las autoridades involucradas en el proceso.

Una de las grandes incógnitas para idear y construir una solución al problema es que no se cuenta con información verídica, sustentada en estudios o instrumentos estadísticos, sobre el número de mexicanos residentes en el extranjero que realmente estarán interesados y dispuestos a votar en las elecciones, mucho menos tenemos datos sobre quiénes son y dónde están, condición primera para la organización de un proceso electoral constitucional.

Recordemos que el nuevo sistema electoral mexicano tuvo como punto de partida la decisión de elaborar, en 1990, un nuevo padrón electoral federal de base cero, es decir, elaborado con la aplicación de la técnica censal total.

Consideramos que ése debe ser el punto de partida para estar en capacidad de instrumentar cualquier modalidad de voto en el extranjero y para ello es necesario que el ciudadano residente en el extranjero de aviso con oportunidad a la autoridad electoral, cumpliendo requisitos mínimos, a fin de que ésta disponga de condiciones y tiempo para preparar todo lo necesario y hacer posible la emisión del sufragio en el extranjero.

Coincidimos en que cualquier modalidad de voto en el extranjero debe ser congruente con los principios rectores de la función estatal de organizar los procesos electorales –certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; así como con los que rigen la existencia y desempeño del IFE –el cual es “independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su

desempeño”- y con la universalidad del derecho al voto, sujeto solamente a los requisitos generales que la ley establezca.

Especial interés motivó en las Comisiones Dictaminadoras el tema de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. A ese respecto, el análisis realizado comprendió los diversos ángulos del asunto y se nutrió de las valiosas aportaciones de los especialistas del derecho público y electoral que apoyaron el trabajo de las Comisiones.

La igualdad ante la ley no es un asunto formal, lineal, unívoco. La igualdad ante la ley puede requerir dar un trato diferente a quienes están en situación diferente, sin que esa situación jurídica pueda considerarse violatoria del principio general.

La modalidad de voto planteada como solución, la del voto por correo, reúne a juicio de estas Comisiones Unidas características que permiten asegurar la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

En primer lugar, establece los mismos requisitos para el ejercicio del derecho al sufragio para todos los ciudadanos mexicanos, independientemente del lugar en que se encuentren. Estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con Credencial para Votar son los dos requisitos que de manera general seguiría contemplando el Código en la materia para todos los ciudadanos.

En segundo lugar, la modalidad de voto por correo iguala a los ciudadanos en el extranjero en su oportunidad y posibilidad de ejercer el derecho al sufragio, pues esa posibilidad depende, además del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, de tener disponible el servicio postal que les permita enviar y recibir los documentos y materiales electorales involucrados en el proceso. Ni la cercanía –o lejanía- de las sedes diplomáticas o consulares mexicanas en el extranjero, respecto del lugar de residencia del ciudadano interesado, ni su ubicación en un

lugar con alta densidad de mexicanos en el extranjero, o su residencia en lugares con muy reducida población mexicana, serán condicionante para el ejercicio de su derecho.

Igual oportunidad de votar tendría el mexicano que vive en el condado de Los Ángeles, en Estados Unidos de América, que el ciudadano que reside en Tokio, Japón. Lo único que ambos tendrán que utilizar es el servicio postal de los respectivos países en que se encuentran. A este respecto cabe señalar que, por vez primera, el personal diplomático y consular de México en el extranjero podrá ejercer su derecho al voto desde los países en que se encuentra adscrito, sin necesidad de viajar a México el día de la elección.

Los integrantes de las Comisiones Unidas nos preguntamos también por la aparente desigualdad que provocaría el hecho de otorgar a los mexicanos residentes en el extranjero la posibilidad de votar por correo, mientras que para los mexicanos en territorio nacional la ley no contempla esa modalidad del voto.

En conclusión , esa aparente desigualdad es jurídicamente inexistente desde el momento en que para los ciudadanos mexicanos en tránsito el día de la jornada electoral, el Cofipe ya dispone una modalidad de voto excepcional que se realiza en las denominadas “casillas especiales”, en las que un ciudadano, dependiendo del lugar en que se encuentre en territorio nacional, puede ejercer su derecho al voto con el único requisito de mostrar su Credencial para Votar. Es decir, la reforma propuesta no establece un privilegio, ni tampoco una desigualdad jurídica, sino una modalidad de voto acorde a un hecho singular –residir en territorio extranjero- lo que establece una diferencia, una desigualdad, que la ley puede y debe considerar para establecer las normas que igualen a los ciudadanos.

En conclusión, la modalidad de voto por correo propuesta para los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero es una forma para igualarlos con los que residimos en territorio nacional, asegurando y preservando los principios

constitucionales aplicables a la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Esa coincidencia, llevó a otra de igual importancia: la modalidad que se llegara a considerar no debía poner en riesgo la confiabilidad alcanzada por el sistema electoral mexicano, que es un bien público del más alto valor social, alcanzado gracias al esfuerzo de varias generaciones.

En estricto respeto a la Colegisladora, las Comisiones Unidas decidieron agotar primero la tarea de estudio de la Minuta por aprobada por los CC. Diputados, antes de abrir cualquier exploración de alternativas. Por ello, fue hasta la última semana del pasado mes de marzo, una vez cumplidas las comparecencias de los funcionarios del Instituto Federal Electoral, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la Minuta recibida por el Senado de la República el 24 de febrero del año en curso, que se adoptaron los primeros acuerdos en búsqueda de una solución, informando de ello a los integrantes de las Comisiones Unidas y a los coordinadores parlamentarios de cada grupo.

De común acuerdo, se decidió invitar a un pequeño grupo de reconocidos especialistas en la materia electoral, quienes de manera objetiva e imparcial accedieron a estudiar las modalidades de voto en el extranjero para proponer la que, a su juicio, resultara idónea, factible y oportuna para ser instrumentada en el proceso electoral federal inmediato siguiente.

Después de estudiar el tema, los especialistas convocados coincidieron en que la modalidad más adecuada para explorar era la del voto a distancia por correo, misma que ya había sido planteada en el estudio elaborado para el Consejo General del Instituto Federal Electoral en 1998. Coincidieron también en que muchos de los argumentos vertidos por las autoridades electorales y por la

Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de la modalidad de voto en casillas instaladas en territorio extranjero, contenida en la Minuta de la Colegisladora, eran extensivos a la modalidad de voto en casillas instaladas en las sedes diplomáticas de México en el extranjero.

Sobre la modalidad antes mencionada, los especialistas coincidieron en la inaplicabilidad, conforme al derecho internacional, de la noción que postula que nuestras sedes diplomáticas son “territorio nacional” en el que las leyes y autoridades mexicanas tendrían plenitud de competencia o jurisdicción. Es de explorado derecho que, conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) las representaciones y el personal diplomático gozan de inviolabilidad inmunidad diplomática, no de extraterritorialidad frente al país receptor; privilegios e inmunidades que también son aplicables a las sedes consulares y al personal consular, conforme a la diversa Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).

Pero incluso dejando de lado ese aspecto fundamental, por el número potencial de electores mexicanos residentes en Estados Unidos de América y por su dispersión en el territorio de aquél país, resultaría inevitable que –aún en la modalidad de casillas instaladas en las sedes diplomáticas y consulares- para asegurar los principios rectores de la función electoral, el Instituto Federal Electoral tendría, ineludiblemente, que instalar órganos responsables de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral mexicano en el territorio de aquél país, con las negativas consecuencias que las propias autoridades se encargaron de explicar al Senado de la República y que están ampliamente expuestas en el documento elaborado por el Consejo general del IFE.

Los especialistas analizaron también las modalidades de voto a distancia por medios electrónicos, por internet, correo de voz, o las llamadas “urnas electrónicas”. Sin embargo, ellos mismos sugirieron desechar cualquiera de esas modalidades vista la decisión adoptada el año pasado por el Congreso de Estados

Unidos de América de cancelar los estudios y el proyecto piloto que venía desarrollándose en aquél país. La razón fue clara y contundente: en el estado actual de la tecnología, no hay forma de evitar, con plena seguridad, la intrusión de agentes externos al sistema de cómputo. Los riesgos informáticos, es obvio, no distinguen país, mientras que los riesgos se acrecientan cuando esos sistemas enlazan países diferentes.

Después de sus análisis y sus conclusiones, los especialistas sugirieron explorar con todo detalle, desde todos sus ángulos, la modalidad de voto por correo. De común acuerdo con los presidentes de las Comisiones Unidas, fue elaborado el borrador del Libro Sexto del COFIPE, en el que se contendrían las normas que regularían esa modalidad de voto en el extranjero.

Para avanzar con firmeza en una solución factible, y aprovechar la excelente disposición del IFE, del Tribunal Electoral y de la Cancillería para dar su apoyo técnico al Senado de la República en esta tarea, los presidentes de las Comisiones Unidas solicitaron a los titulares de dichas instituciones designaran al personal que pudiese analizar la modalidad bajo estudio y aportaran sus valiosos comentarios.

A lo largo de tres semanas integrantes de la Junta General Ejecutiva del IFE, encabezados por la Secretaria Ejecutiva del Instituto; el Secretario de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral y la Consejera Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores mantuvieron contacto casi cotidiano con los especialistas y con los presidentes de las Comisiones Unidas y acudieron a varias reuniones de trabajo que contaron con la asistencia de distinguidos senadores de todos los grupos parlamentarios para posteriormente , presentar la reforma al COFIPE de los artículos contenidos en el Libro sexto del mismo código , los cuales fueron mencionado en resumen en este capítulo.

## **CAPITULO V**

### ***LOS DELITOS ELECTORALES***

#### **5.1 GENERALIDADES DE LOS DELITOS ELECTORALES**

El denominado Derecho Penal Electoral, está conformado por el conjunto de leyes penales que tipifican estas conductas antijurídicas, de aquellos que confluyen a los procesos electorales y es la regulación de éstos; cuya finalidad es evitar que se altere el libre ejercicio democrático para la conformación de los poderes públicos por medio del voto.

#### **5.2 ILÍCITO ELECTORAL**

Rafael de Pina Vara, nos dice ilícito es:<sup>4</sup> “Contrario o en oposición al derecho”.

De acuerdo a esta definición básica de Derecho, se entiende que el ilícito es todo aquello contrario a lo establecido en una Ley.

---

<sup>4</sup> Defina Vara. Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Pirrua, Avenida Republica, México,1998,Pág. 234.

Y por Acto Ilícito Electoral se entiende como cualquier acto que transgrede una norma electoral y por ende, es susceptible de una sanción.

El ilícito puede ser clasificado en tres distintas formas y por lo consiguiente sancionado de diferente manera: acto electoral nulo, falta administrativa electoral y delito electoral.

**Acto Electoral Nulo.-** Estos los encontramos enumerados en el Artículos 77 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Y es en éstos, donde se encuentra plasmado que los mismos no producen efectos de derecho, situación que se presenta en el caso que los procesos electorales no se realicen conforme a las leyes electorales establecidas y se viole de esta manera los principios consagrados en la Constitución, “El de Votar y ser Votado”.

**Faltas Administrativas.-** Éstas se encuentran en el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y de las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz, en su Título Tercero, “De las Faltas Administrativas y de las Sanciones”; del Artículo 316 al 326, éstas son aplicables a personas que participan directamente en la Función Electoral, tales como: observadores electorales, funcionarios electorales y el personal profesional del servicio electoral, notarios públicos, partidos políticos, las asociaciones políticas, el extranjero que participa en asuntos políticos, autoridades que incumplan con el requerimiento que haga el registro electoral.

Por falta administrativa debemos entender el incumplimiento a las obligaciones adquiridas al momento de tomar posesión de un empleo o cargo público que produce consecuencias jurídicas, las cuales implican responsabilidad de carácter administrativo, penal o civil.

El autor Jorge Reyes Tayabas, nos habla de consecuencias penales y civiles debido a que existe la posibilidad <sup>5</sup>“De que la falta de cumplimiento de una obligación afecte directamente derechos de terceros” como en el caso de que un funcionario de casilla atente contra el orden de las mismas, o permita que una persona entre bajo lo efectos del alcohol y la droga. Esa responsabilidad puede, en algunos casos, tener como consecuencia la terminación del nombramiento.

En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración, por lo tanto, esta falta se denomina falta disciplinaria, la sanción que amerite será también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la superior jerárquica al empleado que cometió la falta.

Estas infracciones podrán consistir en:

Para los observadores electorales.- Apercibimiento público, cancelación de la acreditación o registro ante los órganos electorales, así como la inhabilitación de intervenir en los procesos electorales.

Para los funcionarios electorales y personal profesional de servicio electoral.- Apercibimiento, amonestación o multa.

Otras autoridades.- Las que le sean aplicadas por su superior jerárquico.

Los notarios públicos.- Los que procedan de conformidad a la ley aplicable, la cual aplicará el colegio notarios.

La de los partidos políticos.- Multa, reducción de financiamiento que les corresponda, suspendiendo su registro, cancelación de su registro.

---

<sup>5</sup> Reyes Tayabas , Jorge. Temas de procuración de Justicia en Delitos Electorales , Talleres Graficos de México, México D. F. 1998 p.78

### 5.3 ELEMENTOS DEL DELITO ELECTORAL

Estos los encontramos en el código penal del Estado de Veracruz, bajo título XVII “Delitos contra la función electoral del artículo 288 al 292 de ese código”.

Por su parte Rafael de Pina Vara nos define el delito electoral como el “acto definido y sancionado como delictivo por la legislación electoral”.

Es factible entonces, que de un solo acto ilícito se produzcan efectos jurídicos en dos campos distintos, es decir, que se cometa una falta administrativa y a la vez un delito. De este razonamiento planteamos la situación de que los ministros de algún culto religioso son sancionados por el código penal, cuando en uso de su función induzca a las personas a votar por un partido político determinado, ante esta situación surge la siguiente pregunta: ¿ es una falta o es un delito?.

#### DELITO

Concepto.- La palabra delito deriva del verbo latino *delictum*, que significa acción u omisión voluntaria, castigada por la ley con pena grave.

Podemos considerar que comete el delito, la persona que transgrede alguna ordenamiento impuesto en una sociedad, que además, encuadra en los tipos establecidos en el código penal.

Dentro de la comisión de un delito encontramos los elementos siguientes: son la tipicidad, la antijuricidad y la culpabilidad, de tal manera, que la ausencia de uno de ellos diera como consecuencia que la acción cesara de tener naturaleza de delito.

### **5.3.1 TIPICIDAD**

La tipicidad se define como la adecuación de la conducta a tipo, es decir, el encuadramiento de un comportamiento real a la hipótesis legal.

De igual forma, podemos encontrar la fundamentación de la tipicidad en el artículo 14 constitucional en su tercer párrafo, que a la letra dice: “en los juicios de orden criminal, queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”.

Para que se diera la tipicidad en materia electoral, se tendrían que presentar los siguientes puntos:

- 1.- Conducta.- Acción u omisión.
- 2.- Tiempo.- Antes, durante y después de la jornada electoral y hasta la publicación de los resultados.
- 3.- La existencia de una norma.- La cual sería la regulación de los delitos electorales.
- 4.- El sujeto.- Cualquier persona o personas.
- 5.- El estado perjudicado.

### **5.3.2 ANTIJURICIDAD**

La antijuricidad en materia electoral, consiste en cualquier conducta que contraria a las normas establecidas en el Código Electoral y cuyos resultados sean los tipificados en el código penal.

### 5.3.3 CULPABILIDAD

Vela Treviño, define<sup>6</sup> “La culpabilidad es el elemento subjetivo del delito y el eslabón que asocia lo material del acontecimiento típico y antijurídico con la subjetividad del autor de la conducta”.

Los Funcionarios de Casilla, Observadores Electorales, Ministros, Autoridades y en general cualquier persona, que trate de impedir el buen desarrollo electoral, lo hace bajo la convicción de afectar el ejercicio del voto de los electores. Siendo esto el conocimiento del bien jurídico tutelado y la intención de atentar contra el, constituyendo de tal manera el último de los elementos del delito, la:

#### **Culpabilidad**

Dentro de este elemento podemos encontrar las figuras del **Dolo** y la **Culpa**, de las cuales haremos un breve análisis.

### 5.3.4 DOLO

Intención de realizar o no una conducta.

Rafael de Pina y Vara, lo define brevemente de la siguiente manera: <sup>7</sup>“Voluntad consciente de cometer un acto delictivo”

La producción de un resultado antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con concomitamiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de casualidad existente entre la manifestación humana y el cambio en

---

<sup>6</sup> Vela Treviño, Sergio, Culpabilidad e Inculpabilidad, Teoría del delito ,La culpabilidad 2da Edición , Editorial Trillas, México,1991,Pág. 84

<sup>7</sup> De Pina Vara , Rafael, Diccionario de Derecho ,Editorial Porrúa , Avenida Republica ,México, 1998, Pág. 162.

el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se quiere o ratifica.

En resumen, el dolo consiste en el actuar, consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídica. El dolo contiene un elemento ético y otro volitivo o emocional. El elemento ético consiste en la voluntad de realizar el acto.

En este caso la intención es impedir el ejercicio del voto mediante conductas contrarias a las normas jurídicas tendientes a impedir el desarrollo de la jornada electoral.

### **5.3.5 CULPA**

El artículo 16 del Código Penal del Estado lo define como: “Hay culpa, cuando violando un deber de cuidado se realiza una conducta o hecho cuyas consecuencias eran previsibles y no se previeron, cuando habiéndose previsto se confía en que no sucederán: o por impericia”.

Es importante señalar que la culpa opera en otros delitos, pero ninguno de los cuales forma parte del título relativo a los delitos electorales, razón por la cual se llega a confirmar que los delitos electorales sólo se sancionan cuando su comisión resulta dolosa.

En términos del Código Penal Federal , Los delitos electorales a nivel Federal pueden ser cometidos , por las siguientes personas:

1. Los Ciudadanos;
2. Los ministros de cultos religiosos
3. Los funcionarios electorales

4. Los funcionarios partidistas
5. Los candidatos
6. Los servidores públicos, entre ellos los diputados y senadores;
7. Cualquier otra persona

#### **5.4 Delitos Electorales a nivel Federal**

##### Delitos Electorales de los Ciudadanos

Los ciudadanos mexicanos , son sujetos de responsabilidad penal , cuando con su conducta , incurrn en alguno de los supuestos legalmente previstos y tipificados como delitos electorales.

Esta responsabilidad deviene del hecho de que los ciudadanos son las personas que intervienen en materia política , en la inteligencia de que ese rubro esta reservado a dichas personas.

A los ciudadanos se les puede exigir responsabilidad penal por actos que repercuten en el ámbito electoral , en los siguientes casos:

1. que estando impedidos para votar , voten
2. que voten mas de una vez en un proceso electoral
3. que hagan proselitismo el día de la jornada electoral
4. que obstruyan el desarrollo de la elección
5. que soliciten votos por paga dadiva o promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o el día de la jornada electoral
6. que soliciten a otro u otros ciudadanos que sufraguen a favor de determinado candidato , a cambio de una dadiva.

7. que el día de la jornada electoral , de cualquier forma violen el derecho , de secrecia del voto popular
8. que voten o pretendan votar con una credencial que no corresponde a su persona ,
9. que el día de la jornada electoral , transporten votantes , coartándolos o pretendiendo coartarlos para que voten a favor de determinado candidato
10. que sustraigan , alteren o destruyan un documento electoral
11. que obtengan o soliciten declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto
12. que impidan en forma violenta la instalación de una casilla electoral ,
13. que difundan o publiquen resultados de encuestas dentro de los ocho días previos al de la jornada electoral y el día de la elección , antes de que cierre la casilla con el huso horario mas occidental del territorio nacional.

En todos los casos de delitos cometidos por los ciudadanos , la pena que se impone es de 10 a 100 días de multa y de seis meses a tres años de prisión.

#### DELITOS ELECTORALES DE LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO

Se entiende por ministro de culto religioso a la persona que desempeñe la función de dirigir actos y ceremonias de índole religiosa así como quien asiste espiritualmente a personas , por lo que a esas personas se les puede exigir responsabilidad por la comisión de algún delito en el desempeño de su actuar cotidiano.

Es un delito electoral la conducta que desarrolla un ministro de culto religioso cuando por cualquier medio en el desarrollo de actos de su culto , o ministerio , induzca al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político o de abstenerse de votar .

Cuando un ministro de culto religioso caiga en el supuesto legalmente previsto como delito , será sancionado , con una multa de hasta quinientos días de salario , según dispone el mismo numeral.

## DELITOS ELECTORALES DE LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES

Previamente a la indicación de las conductas que tipifica el Código Penal Federal , como delitos cometidos por los funcionarios electorales , es preciso aclarar que se entiende legalmente por esta clase de personas .

Al respecto , el Art. 401 , del mencionado Código , regula lo siguiente :

“Para los efectos de este capítulo , se entiende por : “II . Funcionarios Electorales : quienes en los términos de la legislación Federal Electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales...”

Conforme a este numeral , el funcionario electoral , es toda persona que presta su voluntad psíquica al órgano electoral para que sea dable el desarrollo del proceso electoral en todas sus partes , sea de índole federal , estatal , distrital o municipal .

Entre los sujetos que tienen la condición de funcionarios electorales , se encuentran los consejeros del Instituto Federal Electoral, El Secretario General del Instituto Federal Electoral e, incluso , los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

En esas condiciones , el funcionario electoral es un servidor publico que labora en los órganos de gobierno de índole electoral ; El uncionario electoral es un servidor publico al que se encomienda , tareas de índole electoral , en materia de preparación , organización y validación de elecciones.

El funcionario electoral puede actuar profesionalmente o ser un ciudadano , que desarrolle una tarea el día de la elección , como es el caso de los funcionarios de casilla.

Estos funcionarios incurren en un delito , cuando desarrollan una de la siguientes conductas :

1. que altere , sustituya , destruya o haga un uso indebido ,de documentos relativos al Registro Federal de Ciudadanos
2. Se abstengan de cumplir con sus obligaciones en perjuicio del proceso electoral
3. obstruya el desarrollo normal de la votación
4. altere los resultados electorales
5. sustraiga o destruya material electoral
6. no entregue material electoral en forma injustificada
7. impida la entrega de material electoral en forma injustificada
8. induzca a los electores a votar por determinado candidato o partido político cuando estén formados para sufragar o se encuentren en la casilla electoral
9. Si instala , abre o cierra, una casilla electoral fuera de los tiempos que marca el código federal de instituciones y procedimientos electorales.
10. cuando instale , abra o cierre la casilla electoral , en lugar diverso al en que debiera haberse instalado
11. expulse injustificadamente a un representante de partido político u ordene su retiro de la casilla electoral
12. coarte los derechos de los representantes de partido político en la casilla electoral
13. permita o tolere a un elector votar , cuando no reúna los requisitos legales para ello ,

14. permita o tolere a un elector introducir de manera ilícita , una o mas boletas electorales
15. propague dolosamente noticias falsas sobre la jornada electoral o sus resultados.

Esas son las conductas que conforme el código penal federal , son delitos en que incurren funcionarios electorales imponiéndoseles las siguientes sanciones:

- Multa que oscilara entre cincuenta y doscientos días de multa
- Prisión de dos a seis años
- Inhabilitación de una a cinco años
- Destitución del cargo , en su caso

#### DELITOS ELECTORALES DE LOS FUNCIONARIOS PARTIDISTAS O CANDIDATOS

Al igual que en el caso anterior , antes de listar las conductas que el código Penal Federal tipifica como delitos , es menester tener en consideración como define ese cuerpo normativo a los sujetos que pueden incurrir en esas conductas , sancionables por la ley penal .

Dispone al respecto el Art. 401 del Código Penal Federal lo siguiente :

“Para lo efectos de este capítulo , se entiende por : “III. Funcionarios partidistas , Los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de sus 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 ...”.

Legalmente , esas son las personas que tienen la condición de funcionarios , partidistas y de Candidatos , pudiendo concluir en los siguientes términos :

El funcionario partidista es la persona que es designada por un partido político , para representarlo ante los órganos electorales tanto en el Instituto Federal Electoral , como ante una mesa directiva de casilla.

Este individuo tiene facultades muy variadas , para defender los derechos del instituto político al que representa , pudiendo interponer escritos de protesta en las elecciones.

El candidato es el ciudadano que ha sido registrado , por un partido político para competir en el proceso electoral por un cargo de elección popular .

Tanto los funcionarios partidistas , como los candidatos , pueden incurrir en delitos electorales , cuando desarrollen alguna de las siguientes conductas tipificadas por el código penal federal:

1. Que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido político determinado , en el interior de la casilla o en el lugar donde los electores se encuentren formados
2. Que realice propaganda electoral mientras cumplen sus funciones durante la jornada electoral
3. Que altere , sustraiga , destruya o haga un uso indebido , de documentos o materiales electorales
4. obstaculice injustificadamente el desarrollo legal de la votación
5. amenace o ejerza violencia sobre los funcionarios electorales , tendientes a obstaculizar el desarrollo de la jornada electoral
6. obstaculice de manera injustificada el desarrollo de los actos posteriores a la jornada electoral
7. amenace o ejerza violencia sobre los funcionarios electorales , a fin de obstaculizar el desarrollo de los actos posteriores , a la jornada electoral

8. Propale pública y dolosamente noticias falsas sobre el desarrollo de la jornada electoral o sus resultados
9. que impida violentamente la instalación , apertura o cierre de una casilla electoral
10. siendo candidato , obtenga fondos para su campaña , cuando sepa que esos fondos sean ilícitos
11. cuando sea candidato, utilice fondos para su campaña que provengan de actividades ilícitas , si sabe que los son

El funcionario partidista , o candidato que incurre que una de las conductas delictivas listadas , será sancionado con pena de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años.

### **Delitos electorales de los servidores públicos**

El Código Penal Federal prevé que los servidores públicos pueden ser sujetos activos de delitos electorales, es decir, tipifica conductas de estas personas como delictivas; ahora bien, previamente a tal regulación, el Código da la siguiente idea sobre lo que es un servidor público:

“Art. 401. para los efectos de este capítulo, se entiende por:

“I. Servidores públicos, las personas que se encuentre dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.

“Se entenderá también como servidores públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal...”.

Considerando que este precepto remite al artículo 212, del propio código, es imprescindible transcribir este numeral, a fin de que de esa manera, se tenga conocimiento exacto de lo que para el Código Penal federal es un servidor público, pasando a esa transcripción:

“Art. 212 para los efectos de este Título y subsecuentes, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

naturaleza en la Administración pública Federal centralizada o en la del Distrito federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los Gobiernos de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal...”.

Con base en las anteriores transcripciones, puede tenerse por entendido que es un servidor público para los efectos de la regulación legal sobre delitos electorales cometidos por esos sujetos,

Cabe decir que por servidores públicos se entiende al sujeto que presta su voluntad psíquica a un órgano gobierno del Estado, un órgano público autónomo o un organismo público descentralizado, para permitir que desarrolle las tareas propias de sus funciones; la existencia de ese individuo se requiere para que el órgano de referencia pueda emitir cualquier acto de autoridad o uno de gobierno, puesto que tal ente no tiene una capacidad para actuar por sí mismo. En efecto, el servidor público encarna a un órgano de gobierno, un órgano público autónomo o un organismo público descentralizado, para que desarrolle las tareas públicas, ya que por tratarse de un ente que carece de voluntad psíquica propia y, por ende, no puede actuar por sí mismo, es imperioso que una persona le de movimiento, siendo esa persona el servidor público.

Desde esa perspectiva y con base en lo previsto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hago el siguiente listado de sujetos que tienen la condición de servidores públicos, para los efectos del sistema jurídico nacional y a quienes, por ende, pueden exigirse responsabilidad penal por delitos electorales:

### **Servidores públicos de elección popular**

Conforme a la legislación penal federal, los siguientes servidores públicos de elección popular, pueden incurrir en un delito calificado como electoral:

- a) Los senadores de la Republica;
- b) Los diputados del Congreso de la Unión;
- c) El Presidente de la Republica;
- d) Los diputados a la Asamblea Legislativa y del Distrito Federal; y,
- e) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### **Miembros del Poder Judicial Federal**

Por lo que hace a los servidores públicos que integran el Poder Judicial de la federación y cuya conducta puede constituir un delito, el Código Penal Federal señala a los siguientes:

- a) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia;
- b) Magistrados del Tribunal Electoral;
- c) Magistrados de los Tribunales de Circuito (tanto colegiados como unitarios);
- d) Jueces de Distrito;
- e) Miembros del Consejo de la Judicatura Federal;
- f) Secretarios, de todas las categorías (generales, de sala, de acuerdos, actuarios, proyectistas) que laboren en dichos tribunales Federales o en el consejo de la Judicatura; y,
- g) Personal administrativo de los referidos órganos que integran al poder Judicial de la Federación.

### **Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal**

El Código Penal Federal hace referencia a que los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal ( en realidad, órgano de gobierno judicial), pueden cometer delitos electorales de índole federal, listando a continuación los servidores públicos a quienes puede atribuirse una conducta delictiva en esta materia:

- 1.- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- 2.- Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- 3.- Jueces de cualquier grado (Primera instancia, de Paz, civiles, penales, de arrendamiento inmobiliario, etcétera); y,
- 4.- Secretarios de los diversos Tribunales y Juzgados que conforman al Poder Judicial del Fuero Común del Distrito Federal.

### **Servidores Públicos de la administración pública federal**

Conjuntamente con todos los sujetos a que se contraen los párrafos anteriores, debe considerarse como sujetos de responsabilidad a los diversos individuos que tienen algún empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, como es el caso de los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, etcétera. Todos ellos son miembros de la Administración Pública y, por ende, son sujetos de responsabilidad oficial.

### **Servidores Públicos de la administración del Distrito Federal**

También son individuos susceptibles de ser exigidos de responsabilidad oficial todas las personas que laboran dentro de la Administración Pública del Distrito Federal; ellos también son sujetos de ser exigidos de la responsabilidad prescrita en el Título Cuarto de la Constitución; entre ellos puede citarse primeramente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del Distrito Federal y a todos los demás individuos que colaboran en el cumplimiento de las funciones propias del Distrito Federal con independencia de su calidad (funcionarios o empleados).

### **Servidores del Instituto Federal Electoral**

La legislación de la materia hace referencia a que los servidores públicos del Instituto Federal Electoral pueden ser sujetos activos de los delitos electorales, listando a continuación a las personas que con esa calidad, son contemplados

como sujetos que de llegar a incurrir en una de la conductas tipificadas por el Código Penal Federal, serán responsables penalmente por las mismas:

- a) El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral;
- b) Los Consejeros electorales del Instituto Federal Electoral;
- c) El Secretario General del Instituto;
- d) Los Directores Ejecutivos del Instituto Federal Electoral; y,
- e) Los Vocales Ejecutivos (tanto de los Consejos Locales como de los Consejos Distritales).

### **Servidores públicos locales**

Para los efectos del Título Cuarto de la Carta Magna Nacional, se consideran servidores públicos susceptibles de ser requeridos de responsabilidad oficial (ya sea política, penal y/o administrativa), los siguientes funcionarios o servidores públicos del ámbito local:

- a.- Los Gobernadores de los Estados;
- b.- Los diputados locales;
- c.- Los Magistrados del Poder Judicial Local; y,
- d.- Los Integrantes de los Consejos de la Judicatura Local,

Tales personas pueden incurrir en un delito electoral de índole federal y; en caso de hacerlo, serán requeridos de responsabilidad penal por esa causa.

### **Delitos de estos sujetos**

A todas las personas que se encuentran mencionadas en los puntos anteriores, puede sujetárseles a juicio penal, por la comisión de algún delito electoral del siguiente listado:

- 1.- Que obliguen a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido o candidato (art. 407, frac. I).
- 2.- Que condicionen la prestación de un servicio publico, a la emisión del sufragio a favor de un partido o candidato (art. 407, frac. II).

3.- Que destinen fondos públicos que tengan a su disposición en virtud de su encargo, al apoyo de un partido o candidato (art. 407, frac. III).

4.- Que proporcionen apoyo o presten un servicio por conducto de sus subordinados, a un partido político o un candidato, en tiempo de la jornada laboral, de maneta ilegal ( art. 407, frac. IV).

Por la comisión de alguno de estos delitos , se impondrán las siguientes penas:

- a) De doscientos a cuatrocientos días de multa (art. 407, Código Penal Federal);
- b) Prisión de uno a nueve años (art. 407, Código Penal Federal);
- c) Inhabilitación de uno a cinco años (art. 402, Código Penal Federal); y,
- d) Destitución del cargo, en su caso (art. 402, Código Penal Federal).

### **Delitos Electorales de Diputados y Senadores**

Los diputados y senadores, son los servidores públicos de representación popular, que tienen encomendadas las tareas propias de la legislatura, sean estas tareas propiamente legislativas o sean de otra índole (como jurisdiccional, en conocimiento del juicio político); estos sujetos son responsables por los delitos mencionados en el apartado anterior, así como por no presentarse a sesiones, habiendo sido electo para ocupar una curul ya en la Cámara de Diputados, ya en la de Senadores(art. 408).

En caso de incurrir en esta conducta, se impondrá como sanción la suspensión de derechos políticos hasta por seis años, a quienes incurran en esta conducta delictiva.

### **Delitos electorales de cualquier persona**

En los apartados anteriores, se a dejado asentado quienes pueden ser sujetos de responsabilidad penal por delitos electorales, cuando tienen una calidad

especifica, ya sea como servidor público, funcionario partidista, candidatos, ministros de cultos religiosos o ciudadanos; ahora bien, a todos estos sujetos se les puede exigir responsabilidad penal por esas conductas, así como por las que en seguida se mencionan, incluyendo aquí a quienes no tienen alguna de las anteriores condiciones, tales como los extranjeros.

Son delitos electorales imputables a cualquier persona los siguientes:

1. Proporcioné documentación falsa al Registro Nacional de Ciudadanos, para obtener el documento que acredite la ciudadanía (art. 409, frac. I).
2. Proporcioné información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos, para obtener el documento que acredite la ciudadanía (art. 409, frac. I).
3. Altere de cualquier forma, el documento que acredite la Ciudadanía que expide el Registro Nacional de Ciudadanos (art. 409, frac. I).
4. Sustituya o destruya el documento que acredite la Ciudadanía que expide el Registro Nacional de Ciudadanos (art. 409, frac. II).
5. Haga un uso del documento que acredite la Ciudadanía que expide el Registro Nacional de Ciudadanos (art. 409, frac. II).

En todos estos casos, las penas que se imponen son las siguientes: de veinte a cien días de multa y prisión de tres meses a cinco años (art. 409 en la inteligencia que si el delito es cometido por personal del Registro Nacional de Ciudadanos o es un extranjero , la pena se incrementará en una cuarta parte (art. 410, Código Penal Federal).

6. Altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores (art. 411).
7. altere o participe en la alteración de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar(art. 411).

En estos dos últimos casos, por la comisión de estos delitos se imponen como sanciones las siguientes (art. 411, Código Penal Federal).

- a) Multa que oscila entre setenta y doscientos días de multa; y,

b) Prisión de tres a siete años.

### **Forma de requerir la responsabilidad penal**

Como en los casos de toda conducta tipificada como delito, en los de índole penal, la Procuraduría General de la República debe iniciar una indagatoria (averiguación previa), en la que se ara de los elementos probatorios necesarios para, en su caso, ejercitar acción penal y seguir la causa penal ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales competente en atención al territorio y al turno, para que imponga la pena respectiva.

Ahora bien, tanto en la tramitación del procedimiento de averiguación previa, como durante la substanciación del proceso penal respectivo, deben observarse las garantías que otorga la Constitución, en sus artículos 13,14,16,17,19,20,21,22 y 23.

### **Características de los delitos electorales**

Los delitos electorales son clasificados por el artículo 413, Código Penal Federal como graves, por lo que en el caso de ejercitarse acción penal en contra de quien resulte presunto responsable de los mismos, no opera el beneficio que representa la garantía de la libertad provisional bajo caución, conforme al texto del artículo 20, apartado A , fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de ejercitarse acción penal, librarse la orden de aprehensión y dictarse acto de formal prisión por esa conducta, el procesado deberá de permanecer en prisión preventiva, durante todo el tiempo que dure el proceso penal de ese ilícito y se le condene a pena privativa de la libertad.

**Delitos políticos** el delito político es la conducta (acto u omisión ) sancionado por la ley penal que tiende a desestabilizar a las instituciones publicas o derrocara un gobierno. En México son delitos polfticos los siguiente, en términos del articulo 144, Código Penal Federal:

- 5 Rebelión (art. 132, Código Penal).
- 6 Sedición (art. 130, Código Penal).
- 7 Motín
- 8 Conspiración para cometerlos (art. 141, Código Penal).

Tratándose de esta clase de delitos, puede imponerse alguna de las siguientes penas: restrictiva de la libertad; de multa; de prestación de servicios a favor de la comunidad; etcétera, pero nunca la de privación de la vida por estar protegida esta en relación al los referidos delitos, en términos del articulo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CAPITULO VI**  
***DELITOS ELECTORALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ***

ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES EN EL  
CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

**6.1 Regulación de los Delitos Electorales en materia Estatal.**

Artículos que contemplan los delitos electorales.

Análisis del Código de Elecciones y de los Derechos de los Ciudadanos y Organizaciones Políticas del Estado, así como del COFIPE, de aplicación supletoria.

Daremos un análisis de los delitos contemplados en el Código Penal del Estado, así como de las autoridades y particulares que pueden ser sancionados por encuadrar en la tipicidad de los mismos. Durante la observancia de estos delitos

se darán algunas recomendaciones que a nuestro juicio resulta de suma importancia.

Daremos comienzo expresando lo contenido en los siguientes artículos: 5 Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz y por su parte del Art. 4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Votar constituye un derecho y una obligación del ciudadano, por lo que el voto ese considera universal, libre, secreto y directo para todos los cargos de elección popular. Solo podrán ejercer el voto los ciudadanos que se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral, cuenten con su credencial de elector y no se encuentren bajo impedimento legal.

De acuerdo al artículo 5 del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz, son impedimentos para votar:

- Estar sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal, desde que se dicte el auto de formal prisión,
- Estar extinguiendo pena corporal,
- Estar sujeto a interdicción judicial o aislado en establecimiento público o privado para toxicómanos o enfermos mentales,
- Ser declarado ebrio consuetudinario en los términos de la ley, en tanto no haya rehabilitación,
- Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal,

- Estar condenado por sentencia ejecutoria a la suspensión o pérdida de los derechos políticos, en tanto no haya rehabilitación,
- No estar inscrito en el padrón electoral ni poseer credencial de elector,
- La falta de cumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones que impone el Artículo 28 de la Constitución Política del Estado, y
- Las demás que señale este Código.

El presidente de la casilla solo permitirá el voto a las personas que cumplan con los siguientes requisitos, de acuerdo a lo establecido en el Manual de Funcionarios de Casilla:

- ❑ Los electores que muestren su Credencial para Votar con Fotografía y aparezcan en la Lista Nominal de Electores.
- ❑ Los representantes de los partidos políticos y coaliciones acreditados ante la mesa directiva de casilla que muestren su Credencial para Votar con Fotografía.
- ❑ Los ciudadanos que no estén incluidos en la Lista Nominal de Electores con Fotografía, pero que sí aparezcan en la Lista Nominal Adicional , Producto de Sentencias Favorables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que presenten en lugar de su credencial para votar con fotografía la sentencia favorable del Tribunal Electoral. En este caso, el ciudadano deberá presentar una identificación oficial con fotografía que no se a de ningún partido político. Al ciudadano se le recogerá la Sentencia del Tribunal para anexarla a la Lista Nominal de Electores con fotografía.

Ante la problemática de que el elector no aparece en la Lista Nominal de Electores con Fotografía, el presidente revisará que el elector le corresponde votar en la casilla, si es así y no se encuentra en la Lista, el presidente no podrá permitirle votar.

Una vez hecho lo anterior el secretario anotará en la Relación de Ciudadanos que no aparecen en la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía o en las Listas Nominales Adicionales Producto de Sentencias Favorables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sección correspondiente al domicilio que aparece en su credencial para votar con fotografía los datos de los ciudadanos que no pudieran votar por esta causa.

La persona que vote sin reunir estos requisitos encuadrará en el tipo dado por la **Fracción 1 del artículo 288 del Código Penal del Estado de Veracruz** y será sancionado con pena de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a cien días de salario mínimo vigente en la zona en que se cometa el delito.

- Todo ciudadano que quiera votar deberá presentarse ante las casillas y mostrar al presidente encargado la credencial de elector así también deberá mostrar su dedo pulgar derecho a efecto de determinar que no haya votado antes en otra casilla.

- El presidente identificará en la credencial para votar el domicilio del elector, a efecto de determinar la casilla en donde deberá votar, en base a los siguientes puntos:

- Clave de elector
- Estado
- Sección
- Localidad

En la **Fracción II** del Artículo 288 del Código Penal del Estado de Veracruz, también considera delito a la persona que vote más de una vez en una misma elección.

Ante la situación de que un elector se presente con su credencial para votar en las mesad de casillas y aparezca que otro votó en su lugar, el secretario de la mesa directiva de casilla deberá registrar en la “Hoja de Incidentes” detalladamente tal circunstancia.

**Fracción III.-** Obstaculice o interfiera la realización de las votaciones o del escrutinio, ya sea por los electores, los propios funcionarios de casilla y los representantes de partido o coalición: de conformidad al **Manual del Funcionario de casilla** con el fin de mantener el orden en la casilla, de vigilar la normalidad de la votación y el secreto del voto y la seguridad personal, el presidente tendrá dos opciones:

-Solicitar a la fuerza de seguridad pública su intervención, a efecto de que se retire a la persona o personas que estén interviniendo en la realización de la votación o altere el orden.

-El Secretario escribirá las causas de la alteración del orden, así como las medidas que tomó el presidente, en la “Hoja de Incidentes”, donde deberá detallar los acontecimientos. Ésta será firmada por los integrantes de la mesa directiva de casilla y por los representantes de los partidos o coaliciones acreditados ante la misma.

-Si algún funcionario o representante de partido o coalición se negara a firmar, el secretario también lo escribirá en la “Hoja de Incidentes”, de esta forma queda asentada la actuación de los funcionarios.

De igual forma podrá suspender temporal o permanentemente la votación, para lo cual deberá dar aviso inmediato al Consejo Distrital, mediante escrito donde haga constar las causas que le motivaron hacerlo, la hora en que ocurrió y el número de electores que hasta el momento hayan votado, así como la firma de dos testigos pudiendo ser preferentemente, integrantes de la mesa directiva o representantes de los partidos políticos.

Fundamente legal de lo antes descrito: Art. 167, frac. IV y V, Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz (Comisión Estatal Electoral), Art. 122, I. d), 216.2-, 220 y 221 del COFIPE.

Una vez que el Consejo Distrital reciba el escrito deberá explicar en el espacio de incidentes durante la votación del Acta de la Jornada Electoral y describirse detalladamente en la "Hoja de Incidentes", el escrito de suspensión se anexará en el Acta de la Jornada Electoral (Manual de Funcionario de Casilla)

A efecto de prevenir estos incidentes el presidente podrá no permitir el acceso a personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga, estén privadas de sus facultades mentales, embozadas, es decir, que su rostro esté cubierto, por razones inexplicables, a las personas que porten armas, así como de aquellas personas que porten o realicen propaganda a favor de algún candidato o partido político. Cabe señalar en este punto que ninguna autoridad podrá detener a los integrantes de las mesas directivas de casilla o a los representantes de los partidos políticos y coaliciones, salvo en caso de delitos flagrantes.

Para esto es importante que el nombramiento de estas personas se haga previa investigación a efecto de que no tengan denuncias en su contra o tengan procesos pendientes en la que su libertad dependa de la decisión de un juez.

**Fracción IV.-** Haga proselitismo o presione a los electores, el día de la jornada electoral, en el interior de la casilla o en el lugar en que se encuentren formados los votantes: Art. 176, 177 y 178, Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y Organizaciones Políticas, Estado de Veracruz (Comisión Estatal Electoral). Art.. 210, 198.3 del COFIPE.

Si existiera propaganda de partidos políticos o coaliciones en el lugar donde se instalará la casilla, el presidente y el secretario de la casilla mandarán retirar dicha propaganda por completo; podrán auxiliarse con los asistentes electorales del IFE. En el Acta de la Jornada Electoral, en el espacio señalado para incidentes durante la instalación de la casilla, el secretario anotará el hecho y explicará lo sucedido en la “Hoja de Incidentes”.

Manual del Funcionario de Casilla, 8. ¿Qué hacer si se realizan en la casilla actos de propaganda política durante la votación?

- El día de jornada electoral NO podrán realizarse reuniones o actos públicos de campaña o de propaganda.
- El presidente de la mesa directiva solicitará que se retire de la casilla a todo ciudadano que se presente a hacer propaganda o proselitismo, inclusive a quien porte alguna prenda de vestir que tenga un emblema, fotografía o leyenda de cualquier partido político, coalición o candidato.
- En caso de que éste se niegue a abandonar la casilla, el presidente solicitará el auxilio de las autoridades para que retiren del lugar al ciudadano.
- Lo anterior deberá anotarse en la “Hoja de incidentes” y en el espacio de incidentes durante la votación del Acta de la Jornada Electoral.

- En todo momento los representantes de los partidos políticos o coaliciones portarán, en lugar visible, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros con el emblema del partido político o coalición al que representan y con la leyenda visible de “Representante”.

Por su parte la **Fracción V** establece como delito a la persona que: Recoja sin causa prevista por la Ley, credenciales de elector de los ciudadanos.

El único que puede recoger las credenciales de elector si ésta muestra alteraciones o no pertenece a quien la presenta para votar, es el presidente de la casilla, una vez hecho esto deberá poner a disposición de las autoridades a ese ciudadano.

Una vez hecho lo anterior corresponderá al secretario anotar esta situación y los datos de los ciudadanos en la “Hoja de Incidentes”, la cual deberá ser firmada por todos los representantes de los partidos políticos y coaliciones presentes y por los integrantes de la mesa directiva de casilla.

**Fracción VI.-** del Código Penal del Estado de Veracruz, establece quede igual forma será sancionado de seis meses a tres años de prisión y de multa de diez a cien días de salario mínimo, a la persona que solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa, por lo que es menester hacer mención de que el voto es un derecho personalísimo y que por lo tanto no es de carácter económico y no puede ser explotado con fines meramente patrimoniales, y a mi manera de pensar es tan justa la sanción para quien compre ese voto como para quienes traten de obtener un lucro con él.

**Fracción VII.-** Viole de cualquier manera el secreto del voto; dentro del proceso electoral el funcionario encargado de velar que el voto se realice con absoluta libertad, de manera personal y secreta, es el presidente de la mesa de casilla por lo

que podrá hacer uso de sus facultades a efecto de que se cumplan estos cometidos y garantice al ciudadano su derecho.

Como excepción a esta situación encontramos de que los electores que no sepan leer o estén impedidos físicamente para marcar sus boletas, podrán ir acompañados por una persona de su confianza para que los ayude a emitir su voto. Y si nos encontramos ante la problemática de que el elector sea una persona ciega, es necesario que también sea acompañada por otra persona, de tal manera que no solo sea una la que lo acompañe pudiendo ser incluso un Observador Electoral a efecto de que la persona que la acompañe no sea esta la que vote en su lugar, a efecto de evitar la situación del doble voto, siendo esto último una mera propuesta.

A la persona que: **Fracción VIII.-** Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular. Por lo que el Art. 218 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), establece: “para prevenir esta situación el secretario deberá marcar la credencial de elector”.

Manual de Funcionamiento de Casilla, ( Art. 218, 4, a). COFIPE. 4.- ¿Qué hacer si una persona presenta una credencial para votar con fotografía con alteraciones o que le pertenece?

- El presidente de la mesa directiva de casilla le recogerá la Credencial par votar con fotografía con alteraciones o que o el pertenezca al ciudadano, y o pondrá a disposición de la autoridad.
- El secretario lo relacionará en el espacio para incidentes durante la votación del Acta de la Jornada Electoral y relatará el suceso en la “Hoja de Incidentes”. EN esta última deberá anotar el nombre del ciudadano presuntamente responsable.

- La credencial es personal e intransferible. Nadie podrá votar con una credencial que no le pertenezca.

**Fracción IX.-** El día de la elección, organice la reunión y traslado de votantes, con el objeto de influir en el sentido de su voto; aquí es importante aclarar que las reuniones que se practiquen, no son consideradas como delictivas sino al acto de proselitismo que se efectúe en ellas.

Lo que se entiende por delito electoral, de acuerdo a lo interpretado por la fracción anterior, son los actos de proselitismo fuera de los plazos señalados por la ley.

Considerar como delito a las reuniones sería Inconstitucional, debido a que es una garantía consagrada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 9.

Es importante hacer mención que los representantes de los partidos políticos y coaliciones ante la casilla y los representantes generales podrán, en todo momento, presentar escritos de incidentes, para lo cual el secretario de la casilla deberá recibirlos sin discutir su admisión, y posteriormente, los incorporará al expediente electoral.

**Fracción X.-** Introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, destruya o altere boletas o documentos electorales; para lo cual es necesario contar con la presencia de la policía a efecto de que esto se prevenga, ya que existen sectores o secciones en donde el índice de votantes se inclina por un partido o candidato, y exista un grupo que no quiera que se realicen o tomen en cuenta el escrutinio de los votos efectuados en esas casillas.

**Fracción XI.-** Modifique o destruya las publicaciones sobre los resultados en la votación, fijadas en el exterior de las casillas o de los locales que ocupen las Comisiones Electorales Distritales y Municipales.

Una vez hecho el escrutinio de los votos y de haber llenado las actas correspondientes, se procederá a la entrega y publicación de los resultados, para posteriormente dar la clausura de la casilla. El secretario llenará el "Cartel de resultados de la votación", con letra grande y clara, de tal manera que pueda ser visible, por lo que se deberá hacer entrega de marcadores de un color que resalte del color del cartel. Éste deberá ser firmado por el presidente de la casilla y por los representantes de los partidos políticos o coaliciones que deseen hacerlo. El Manual de Funcionarios de Casilla, establece que el Cartel se colocará en un lugar visible fuera de la casilla, el presidente fijará el cartel con los resultados dados en esa casilla, esto tendrá el propósito de dar a conocer a los ciudadanos los resultados de la votación, en base al Art. 236 del COFIPE.

El acto por el cual una persona modifique, altere o destruya las publicaciones sobre los resultados de la votación, no puede ser castigado o sancionado de igual forma que los establecidos en las demás fracciones, ya que no se le puede juzgar de igual forma a una persona que destruya documentación electoral (las actas que se levanten) o que altere el orden a través de amenazas o violencia dentro de las casillas, a una persona que rompa un cartel que se encuentra pegado afuera de las oficinas de alguna dependencia ya que vivimos en un país donde la propaganda y la mercadotecnia no se encuentra del todo regulada, pues así como podemos encontrar un cartel del IFE de igual forma podemos encontrar al lado de éste, un cartel que anuncie los precios de algunos productos y que accidentalmente puedan ser arrancados. Aquí el problema radica en la ignorancia, es decir, una persona comete ese delito por ignorancia ya que a su juicio no considera su conducta como delictiva.

Como uno de tantos ejemplos podríamos mencionar éste: un joven que pasea por la calle y al ver en su camino diversos tipos de propaganda y sin poner atención a alguno de ellos, se le ocurre arrancar uno, esta conducta no puede ser castigada con una sanción de seis meses o tres años de prisión y además con una multa de diez a cien días de salario mínimo, de acuerdo a lo analizado anteriormente.

Otra situación que habría de señalar es que una vez transcurrido el tiempo electoral y de que toda la ciudadanía conoce al candidato triunfador o que ya haya sido declarado oficialmente por el IFE como triunfador, y en el lugar ocupado como mesa de casilla todavía permanezcan publicados los resultados en el lugar designado por el presidente, y que los funcionarios no retiraron, la persona que accedió a proporcionar ese lugar ¿deberá dar aviso al IFE para que sean estos quienes lo retiren?, o dejarlo ahí. Éstas y otras situaciones se pueden presentar por lo que es importante analizar estas circunstancias y llegar a la conclusión de que la sanción impuesta en esta fracción es por demás severa.

**Fracción XII.-** Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa. En esta fracción se sanciona a la persona que obtenga de cualquier forma y de manera escrita, de uno o varios electores el sentido de su voto, y no el derecho de decir o no por quien vota, ya que el secreto al voto es un derecho mas no una obligación.

O las personas que: **Fracción XII.-** Impidan en forma violenta la instalación de una casilla. Previamente a la instalación de la casilla es necesario determinar su ubicación tomando en cuenta que sea segura, de fácil y libre acceso para los electores, propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto, no ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate, no ser establecimientos

fabriles, templos o locales destinados al culto. O locales de partidos políticos, y no ser locales ocupados por cantinas, centros de vicios o similares (Art. 171 Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y Organizaciones Políticas, Estado de Veracruz y del Art. 194 del COFIPE).

Una vez designado el lugar se procederá con la instalación de la casilla, por la cual los integrantes de la mesa directiva revisarán que el material que va a ocuparse en la casilla esté completo. De igual forma se verificará que las boletas recibidas coincidan con el número de ciudadanos anotados en la Lista Nominal de Electores o en su caso en la Lista de Sentencias Favorables del Tribunal Electoral, más 12 boletas adicionales para que los representantes de los partidos políticos y coaliciones acreditados en la casilla puedan votar. Las boletas podrán ser sellada o firmadas por algún representante partidista, mediante sorteo, previa solicitud de un partido o coalición, pero esta situación no deberá obstaculizar el desarrollo de la votación, ni se podrá desprender las boletas del talón foliado.

En un lugar exterior y visible de la casilla se fijará un Cartel indicando la ubicación de la misma, para orientar a los electores y para que conozcan si en esa casilla pueden emitir su voto.

Una vez que la casilla se encuentre totalmente instalada el Secretario llenará el apartado de "Instalación de Casilla" en el Acta de la Jornada Electoral solicitará a los representantes de los partidos políticos y coaliciones que la firmen.

Cabe señalar que la fracción anteriormente analizada debió ser la primera del artículo referido por razones lógicas y prácticas (Art. 288 del Código Penal del Estado de Veracruz), atendiendo a las etapas del proceso electoral, ya que al presentarse de esta manera las conductas tipificadas en este artículo nos habla de una falta de organización y sobre todo del desconocimiento del proceso electoral o la falta de interés en el tema.

Los representantes de los partidos políticos y coaliciones deberán de firmar todas las actas electorales que se elaboren durante la jornada electoral, pudiéndolo hacer bajo protesta que de igual forma el secretario deberá asentar explicando las causas que lo motivaron, pero innecesariamente deberán firmar.

De acuerdo al Art. 194. 2, del COFIPE, para la ubicación de las casillas se preferirán, en caso de reunir los requisitos señalados por los incisos: a) y b) de la fracción 1 del mismo artículo, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas además se deberá tomar en cuenta los siguientes artículos 192.1,2,3 a) y b); 194. 2; 197. 1,2 y 3 del COFIPE.

#### **< Manual del Funcionario de Casilla:**

¿Qué hacer si el local de la casilla no está en condiciones de ser utilizado para el conteo de los votos?

- Por acuerdo de los integrantes de la mesa directiva y de los representantes de los partidos políticos se podrá instalar la casilla en otro lugar cercano al de la ubicación original, dentro de la misma sección, cuando por condiciones naturales (como lluvia o viento excesivo) o fallas en las instalaciones del local (como falta de luz) se ponga en riesgo la documentación electoral y/o la realización del escrutinio y cómputo.
- Se deberá dejar aviso que indique el sitio al que se cambió la casilla en un lugar visible del local original.
  
- El hecho deberá de escribirse en la hoja de incidentes.

Por tales circunstancias se debe de contar con una regulación referente a la ubicación de las casillas, lo cual el código federal de instituciones y procedimientos electorales prevé la posibilidad de establecer otros tipos de casillas como son:

Casilla básica.- es la que se instala de manera normal para la recepción del voto de los electores en casa sección electoral.

Casilla contigua.- Esta se presenta ante la situación de que en una sección la lista nominal de electores sea superior a 1,500, se instalarán en el mismo sitio o local tantas casillas como resulte de dividir alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos en la lista entre 750.

Casilla extraordinaria.- Cuando las condiciones geográficas de una sección hacen difícil que todos los electores puedan llegar a un mismo sitio, se podrá acordar la instalación de casillas de fácil acceso para los electores.

Casilla especial.- Esta casilla opera en aquellos casos en la que los electores están temporalmente fuera de su sección, por lo que se instalan a efecto que puedan votar aunque se encuentren fuera de su domicilio.

El Artículo 288 bis del Código Penal del Estado de Veracruz establece: Se impondrá multa de hasta 500 días de salario mínimo vigente en la zona en que se cometa la falta a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzca al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político o la abstención.

Considerando que son los ministros religiosos quienes tienen una amplia influencia con la mayor parte de la población es necesario una sanción más severa como la destitución de su cargo, ya que de cometer este delito no sería mas que la Iglesia quien pagaría la multa y no el individuo en cuestión. El Artículo antes mencionado nos habla de una falta y no de un delito lo cual es incorrecto porque se encuentra tipificada esa conducta en el Código Penal.

De ahí que llegamos a la conclusión que establecer el término Delito en lugar de falta, ya que se considera una violación administrativa y por lo tanto no está regulada por el código penal si no por el código electoral.

Después de haber analizado los delitos que son imputados a la ciudadanía en general es necesario analizar los delitos imputables a los funcionarios electorales.

Los cuales están establecidos en el Artículo 299 del Código Penal de Estado de Veracruz.

Las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos, reclutados para recibir la votación y realizar el escrutinio al voto en cada una de las casillas electorales, además tienen a su cargo, durante la jornada electoral respetar y hacer respetar la libre emisión del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y voto.

Las mesas directivas de casilla se integrarán de la siguiente manera:

- Un presidente
- Un secretario
- Dos escrutadores
- Tres suplentes generales

Los encargados de impartir los cursos de capacitación electoral y cívica son las juntas Distritales ejecutivas.

Para poder ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere:

- Ser ciudadano residente en la sección electoral que comprenda la casilla
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores

- Contar con credencial para votar
- Estar en ejercicio de sus derechos políticos
- Tener un modo honesto de vivir
- Haber tomado el curso de capacitación electoral
- No tener cargo de acción partidista de cualquier jerarquía
- Saber leer y escribir

Son atribuciones de los integrantes de la mesa directiva de casilla según el artículo 121 del COFIPE:

- ✓ Instalar y clausurar la casilla en los términos de este Código
- ✓ Recibir la votación
- ✓ Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación
- ✓ Permanecer en la casilla desde su instalación, hasta su clausura
- ✓ Las demás que le confieran este Código

De los funcionarios que realizan actividades dentro de las mesas de casilla son de quienes haremos mención ya que son los que cometerían éstos.

**Artículo 289.-** Se impondrá prisión de dos años y multa de cincuenta a doscientos días de salario mínimo vigente en la zona en que se cometa el delito, al funcionario electoral que:

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

**“Registro Electoral.** En los sistemas electorales, es el método que se suele utilizar para identificar a los votantes que cumplen los requisitos para participar en una elección. En un sentido legal estricto, el acto del registro no constituye un requisito para el voto como a veces lo son la edad, la residencia, la raza, la alfabetización y la religión. Es más bien una técnica para determinar que aquellos que va a votar poseen las características necesarias según la ley. Por regla general los votantes se registran entregando a los funcionarios autorizados una prueba de que cumplen los requisitos establecidos.

El registro de votantes es una forma de evitar técnicas de voto fraudulentas, como la repetición. O emisión de más de un voto. Algunas jurisdicciones, sin embargo, sobre todo en las ciudades más grandes, han adoptado un sistema de registro periódico que exige al votante registrarse periódicamente con intervalos especificados a fin de que las listas electorales puedan ser exactas estar al día”

Por su parte el Artículo 135 del COFIPE establece que el Instituto Federal Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores

El Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público, que tiene por objeto cumplir con lo previsto en el Artículo 41 fracción III, último párrafo de la Constitución sobre el Padrón Electoral.

No es materia de este análisis, pero es importante mencionar que en el párrafo 2 del Art. 135 del COFIPE, se establece que los datos, e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, sean estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte.

Por otra parte el Art., 158 del mismo Código, establece que “los partidos políticos tendrán a su disposición, para su revisión, las listas nominales de electores...”

De igual manera el Art. 160 párrafo 2 del Código antes mencionado establece: “la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores instalará centros estatales de Consulta del Padrón Electoral para su utilización por los representantes de los partidos políticos” y establecerá además, mecanismos de consulta en las oficinas Distritales del propio Registro, a los cuales tendrá acceso cualquier ciudadano para verificar si está registrado en e padrón electoral.”

A su vez el artículo 145 en su párrafo 3, dispone que los listados nominales se pondrán a disposición de los partidos políticos para su revisión y en su caso para que formulen las observaciones que estimen pertinentes.

El Artículo 158 de COFIPE reitera que los partidos políticos tendrán a su disposición las listas nominales para su revisión ordenadas alfabéticamente, en secciones y dividida en dos apartados, una en que conste los ciudadanos que cuenten con credencial de elector y otro los que no cuenten con ella.

De lo anterior, entendemos que la información con que cuenta el registro no es más que la que fue proporcionada por los ciudadanos para la creación del catálogo de electores porque no hace alusión detallada de qué documentos, datos e información son de carácter confidencial.

Los documentos que hace referencia la fracción I del artículo 289 del Código Penal pueden ser los siguientes:

- a) Los referentes al Catálogo General de Electores y
- b) Al padrón electoral

Estas dos secciones se formarán según sea el caso, mediante la aplicación de la técnica censal, la aplicación directa y personal de los ciudadanos y la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativas a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos, que son los siguientes:

- Las listas nominales del padrón electoral
- Tratándose de incapacitados físicamente, la documentación que acompaña su solicitud de inscripción referente a datos que acrediten su incapacidad
- Los formatos que las mismas oficinas de registro federal de electores laboren para la presentación de la solicitud respectiva
- Los escritos de observaciones que laboren los partidos políticos sobre ciudadanos inscritos o excluidos de las listas nominales indebidamente
- Información que conste en los medios magnéticos, que hace referencia el artículo 159 párrafo I del COFIPE
- Información recabada de los órganos de las Administraciones Públicas Federal y Estatal necesaria para registrar todo cambio que lo afecte
- La información dada por los servidores públicos del Registro Civil, sobre los fallecimientos de ciudadanos
- Los jueces que dicten resoluciones, que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos, de declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano

- Los avisos que de la Secretaría de Relaciones Exteriores donde se expidan o cancelen cartas de naturalización, nacionalidad o renunciaciones de nacionalidad
- Documentación relativa a la cancelación de solicitudes y altas o bajas de ciudadanos en el padrón
- La información que obtengan para el análisis de la aplicación de la información cartográfica y estadística que se requiera para el desarrollo de las funciones de registro de lectores

Toda esta documentación, información y datos se encuentran a cargo de funcionarios electorales y a aquel funcionario que altere su forma, sustituya, destruya o haga uso indebido de estos, se le impondrá de 2 a 6 años y multa de 50 a 200 días de salario mínimo vigente en la zona que se cometa el delito.

Se sancionará de igual forma a los funcionarios que se abstengan de cumplir sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso, **Fracción II del Art. 289 del Código Penal del Estado de Veracruz.**

Anteriormente analizamos las atribuciones que tiene las Mesas de Casilla en su conjunto en la que participan el Presidente, Secretario y los dos Escrutadores de manera conjunta, ahora analizaremos las atribuciones que le son dadas a cada uno de ellos en particular.

Por su parte corresponde al **Presidente de la Mesa de Casilla** las siguientes atribuciones: (Art. 167 del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz (CEDCOPEV) Y EL Art. 122 del COFIPE)

- Presidir LOS TRABAJOS DE LA Mesa Directiva y velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el COFIPE, contenidas éstas de igual forma en el Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz (CEDCOPEV).
- Recibir de las Comisiones Electorales correspondientes la documentación, formas aprobadas, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, debiendo conservarlos bajo su responsabilidad hasta su instalación.
- Identificar a los electores, esto es, al momento de presentarse ante la Mesa Directiva, verificará que el elector pertenece a la sección correspondiente a su domicilio (Art. 217 del COFIPE) y que la credencial no presente alternaciones.
- Mantener el orden en la casilla, en caso necesario con auxilio de la fuerza pública, mandando retirar a cualquier persona que lo altere, impida la libre emisión del sufragio, viole el secreto del voto, realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, o intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes políticos o los miembros de la Mesa Directiva.
- Suspender la votación en caso de alteración del orden, notificándolo a la Comisión Electoral (Junta Distrital) respectiva, quien resolverá lo conducente. Restablecido el orden se reanudará la votación.
- Concluidas las labores de la casilla, entregar de inmediato a la Comisión Electoral o Centro de Acopio correspondiente los paquetes de casilla, con el respectivo sobre adjunto (denominado PREP.- Programa de Resultados Electorales Preliminares)

- Brindar a los ciudadanos que actúen como Observadores Electorales en la casilla las facilidades que correspondan para el ejercicio de las funciones que les confiere este Código (Art. 6 fracción I del CEDCOPEV y Art. 5 párrafo tercero)

Cualquier ciudadano tiene el derecho de participar como Observador en los actos de preparación desarrollo del proceso electoral, cierre de la misma, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos que determine el CEDCOPEV, para lo cual requerirá que haya obtenido su registro, manifestar en su solicitud no tener vínculos con algún partido u organización política alguna.

Debido a la importancia que tiene la función del Observador Electoral, creemos necesario dedicar un espacio a su análisis a efecto de llegar a la conclusión de que es necesario tipificar su actuación en el proceso electoral en caso de que viole la ley, en lo concerniente al código penal y a las demás disposiciones aplicables a la actividad electoral.

- Fijar en un lugar visible en el exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones,

Esto se hará mediante un Cartel que el propio Instituto le proporcione, a efecto de que la ciudadanía en general tenga acceso a la información inherente a la elección.

## **6.2 Análisis de Las Autoridades Estatales**

### **INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO**

#### **Atribuciones y estructura**

El Instituto Electoral Veracruzano (IEV), es el organismo autónomo de Estado, de funcionamiento permanente dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión.

Son los responsables de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos, así como de plebiscitos y referendos en el Estado de Veracruz; corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procedimientos de la elección de Agentes y subagentes Municipales.

Nos regimos por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad.

Sus atribuciones son las relativas a:

- La Capacitación Electoral.
- La Geografía Electoral.
- Las Prerrogativas de los partidos políticos y demás organizaciones políticas.
- El Padrón y la lista de electores.
- La impresión de los Materiales Electorales.
- La Preparación de la Jornada Electoral.
- Los Cómputos de las diferentes elecciones.
- La Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Ayuntamientos.
- La Regulación de la Observación Electoral.
- La Regulación de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.
- La Celebración de convenios para el adecuado desarrollo de las funciones electorales.
- Difundir al IEV ampliamente entre la ciudadanía.
- Desarrollar programas sobre la Educación Cívica y la Cultura Democrática.
- Ministrar a los partidos políticos, el financiamiento público al que tienen derecho.

- Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a los medios de comunicación.
- Capacitar y formar la estructura operativa del Instituto para contar con personal altamente capacitado.
- Realizar programas de difusión para orientar a los ciudadanos respecto al ejercicio de sus derechos y obligaciones político-electorales.

## **ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

El Instituto Electoral Veracruzano para su buen funcionamiento esta conformado por los siguientes órganos:

Un **Consejo General**, órgano máximo de dirección integrado por cinco Consejeros Electorales, designados por el Congreso del Estado con derecho a voz y voto en las sesiones; y por un representante de cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación en el IEV, con derecho a voz pero sin voto en las sesiones.

Desempeñará el cargo de **Presidente del Consejo General**, uno de los cinco Consejeros Electorales y se encargará, entre otras funciones, de convocar y conducir las sesiones del Consejo General, Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Electoral Veracruzano; Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo; Presidir la Junta General Ejecutiva del Instituto Electoral Veracruzano.

La **Junta General Ejecutiva**, presidida por el Presidente del Consejo General e integrada además por el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del IEV.

La Secretaría Ejecutiva cuyo titular funge como Secretario del Consejo General y como Secretario de la Junta General Ejecutiva, tiene como principales funciones, entre otras, la de representar legalmente al IEV, y la de nombrar o remover a los encargados de las Direcciones Ejecutivas; Cumplir los acuerdos del Consejo General; Ejercer el presupuesto del Instituto, presentando al Consejo General y al

Congreso del Estado, cuando éstos lo requieran, los informes correspondientes a la aplicación de las partidas autorizadas para el organismo, en los términos de la legislación relativa al control y auditoría del gasto público;

Los Órganos Ejecutivos del IEV son: Las Direcciones Ejecutivas del Registro de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos; de Organización Electoral ; de Capacitación Electoral y Educación Cívica; de Administración ; y del Servicio Profesional Electoral Los Consejos Distritales y Municipales, son órganos desconcentrados que entran en funcionamiento cuando se lleve a cabo un proceso electoral.

## CONCLUSIONES

Una vez expuestos esta información, estos resultados, consideraciones y opiniones recopiladas y que , en su conjunto , reflejan la realidad de nuestro avance cultural , social , político y jurídico , se hace necesario después de este análisis , el hablar de las implicaciones sobre todo por que la situación actual política , democrática , económica y social en que vivimos nos muestra en algunas ocasiones , incertidumbre de perspectivas que no nos permitan llegar al nivel mas puro de la democracia , es por esto:

### **PRIMERA.**

Que la única posible e ineludible alternativa es luchar porque las instituciones los ciudadanos, los partidos políticos, tengamos una educación democrática libre y completa, rica en valores, de respeto humanos y sociales, patrióticos y éticos que salvaguarden las características principales de la democracia que implican :

1.- Un equilibrio, existente en cualquier régimen político que no es totalitario, mismo que puede variar entre la representación nacional y la iniciativa de los gobernantes.

2.- La existencia de organismos intermedios independientes reconocidos y protegidos por la ley como lo es el Instituto Federal Electoral.

3- Un cuerpo electoral honestamente informado y apto para juzgar a sus gobernantes y los programas de candidatos y partidos.

4.- Jueces y magistrados con verdadera independencia con el fin de que sean verdaderamente imparciales y que resuelvan los conflictos honestamente.

5.- La existencia de leyes fundamentales respetadas por todos y que aseguren la continuidad de la vida democrática nacional.

## **SEGUNDA.**

Que estos ideales los cuales parecieran difíciles de alcanzar, no lo son, ya que quedo claro que México y específicamente Veracruz, con la importancia que como identidad federativa ha tenido desde siempre por ser cuna del liberalismo y principal defensor de la voluntad ciudadana a través de instituciones, leyes y participación social, esgrimen día a día por defender el concepto de la legitimidad del poder, en la antigüedad las leyes emanaban del autoritarismo, en el presente emanan de la participación generalizada de la sociedad.

## **TERCERA.**

que el derecho electoral, su legislación, los delitos provenientes de el mismo y la solución de controversias en esa materia, será actualizada, entonces por la sociedad y regulada por las autoridades antes mencionadas.

## **CUARTA.**

que las nuevas regulaciones internacionales trascenderán en nuestra vida democrática tanto para los veracruzanos como para los que cohabitamos en este país, por lo cual debemos de estar preparados para respetar y hacer respetar la

voluntad ciudadana desde cualquier trinchera, como el término bélico lo describiría, en esta pugna por los ideales democráticos de México.

#### **QUINTA.**

Que las instituciones encargadas de regular , tanto el proceso electoral , la participación ciudadana , los delitos , sanciones , y demás inherentes al ejercicio democrático , se han convertido , en ejes fundamentales para preservar la voluntad ciudadana , y que de esta manera las controversias , en materia de delitos electorales , serán solucionadas y en su caso sancionadas , por el Tribunal Federal Electoral .

#### **SEXTA.**

Que los delitos electorales , cumplen con esta denominación delictiva, y que por lo tanto se encuentran similitudes en quienes pueden cometer estos delitos a nivel Federal y estatal , mas no de cómo serán proporcionalmente sancionados y regulados, y se vierte de esta manera, las posibles modalidades y mejoras que podría recibir la legislación estatal en materia penal , además de concentrar el esfuerzo en temas recientes de carácter internacional que en su momento observaría la entidad aun siendo estas situaciones de carácter federal.

#### **SÉPTIMA.**

Que los delitos que podrían ocurrir en la modalidad del voto en el extranjero , son diversos , y faltaría regulación en el tema debido a que no se garantiza certidumbre en dos temas torales del proceso , o por lo menos no existe la misma certidumbre que en los proceso nacionales , como es en el tema de el empadronamiento ,ya que con un universo de posibles votantes en el extranjero , sin definición real , se vuelve imposible definir un numero de votantes acorde con la realidad .Otro punto seria al momento del escrutinio una vez en territorio nacional , ya que las credenciales podrían ser añadidas al padrón electoral electrónicamente , y se desconocería , el paradero de la persona , por no tener

residencia laboral o fiscal en territorio mexicano , de esta forma y como lo expresamos anteriormente , en materia de voto postal , solo se informaría en el sobre sellado , el numero de folio electoral sin nombre ni copia de credencial de elector , y aunque tienen el derecho al voto como los que votarían en casillas especiales en territorio nacional por encontrarse en transito, existen diversas lagunas en la reforma reciente a nivel Federal.

#### **OCTAVA.**

Que podríamos definir a los delitos electorales en materia federal como , Los previstos En las Leyes Federales y tratados , los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos , personal oficial de las delegaciones de la Republica y cónsules mexicanos, Los cometidos en embajadas y legaciones extranjeras, aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo los cometidos por un servidor publico o empleado federal , en ejercicio de sus funciones o por motivo de ellas y los Locales , como anteriormente se menciona en el capitulo correspondiente , los que son observados por el código penal del Estado de Veracruz y que tenga correlativo en la legislación estatal.

**BIBLIOGRAFÍA:**

"Derecho Procesal Electoral Mexicano", Editorial Porrúa, páginas 97 a 108, Dr. Flavio Galván Rivera

Cámara de diputados, Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo.

Comisión Nacional de los libros de Texto Gratuitos, Historia, SEP 1999

Consejo General del Instituto Federal Electoral; Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen Lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante el proceso electoral de 1997; de fecha 23 de diciembre de 1996.

Derecho Penal  
Cuello Calòn, Eugenio  
Novena edición  
Editora nacional 1961.

Diccionario de derecho  
De Pina Vara, Rafael  
Editorial Porrúa  
Avenida República 15, México 1998.

Derecho administrativo 3er y 4to  
Martínez Morales, Rafael  
Segunda edición  
Editorial Harla, 1991.  
Instituto Federal Electoral, Guía Temática del observador electoral.

Seminario “democracia, partidos políticos y procesos electorales en México”.  
Realizada el 19 y 10 de junio del 2001 por la Universidad Veracruzana y el  
Instituto Federal Electoral en el puerto de Veracruz.

**LEGISGRAFÍA:**

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Penal del Estado de Veracruz.

Código Penal en Materia Común en el D. F. y en Materia Federal para toda la República.

Comisión Estatal Electoral, Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y de las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación.