



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PARA LA DEFENSA  
POSTELECTORAL DEL VOTO”

## T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
A R M A N D O      L O P E Z      G O N Z A L E Z

ASESOR: LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

2008





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.

## AGRADECIMIENTOS

**A Dios**, por enseñarnos que nos ha dotado de manos para crear, sanar y construir; de pies, para caminar por el sendero de la vida, siempre de frente y hacia el sol; de razón para comprender y discernir la verdad, y así, ser libres; de espíritu para luchar por la justicia; y de amor para realizar todo sin la necesidad de recibir nada a cambio.

**A mi Padre y Madre**, por regalarme la vida y entregar la suya a mis cuidados; por sus esfuerzos y sacrificios, su cariño y comprensión. Por enseñarme a luchar y trabajar incansablemente. Porque junto a Ustedes, la vida se vuelve una serie de incesantes momentos felices.

**A Menchos**, por el amor, cuidado y ayuda que siempre me ha brindado; por ser una mujer de buen corazón y espíritu.

**A mi abue Manuela**, porque desde el cielo siempre ha estado con migo y en ningún momento ha dejado de estar pendiente de mí.

**A mi Familia**, porque siempre han estado con migo cuando los he necesitado, me han apoyado y enseñado que la solidaridad es algo que nos hace más fuertes. Por ser la mejor familia que yo pudiera tener. Gracias Eduardo, Tere, Beto, Ceci, Silverio, Vinda, Carlos, Karina, Susana, Cristina, Beti, Guadalupe, Oscar y Martín; Esperanza, Guadalupe, Pachita, Pedro, Silverio y familia.

**A mis Amigos**, por todos los días entrañables, las pláticas, experiencias, rizas, llantos... Por recorrer junto con migo esta senda, paso a paso, por el sólo hecho de compartir. Gracias Adelina, Alejandro<sup>4</sup>, Andrés, Angélica, Auri, Belmont, Carlos, Cristian, Diana, Edna, Escamilla, Fernando, Francisco, Froy, Gacho, Gigio, Gil, Güera, Hugo, Inna, Iris, Irma, Ivonne, Jacqueline, Jazmín, Janeth,

José, Josué, Kari, Kelsen, Laura, Luis, Lupe, Magda, Marcos, Miguel, Nancy, Olay, Paco, Paula, Sandra, Silvia, Verónica, Victor, Violeta, Xochilt, Yamas...

**A *Erika***, por acompañarme a enfrentar al mundo, con sus vicisitudes, paradigmas y dichas.

**A *Güanda***, por las incansables horas de poesías, por jugar con migo a desojar estrellas fugases, a mirar impoluto el cielo esplendoroso y en especial, por aquellas palabras que me recuerdan nunca negar a mi espíritu.

**Al Licenciado Miguel Mejía Sánchez**, por guiarme en mi tesis, compartir su vasto conocimiento e inculcarme los valores de la responsabilidad, la dedicación y la razón como instrumentos efectivos para lograr la realización de cualquier meta.

**Al Licenciado Román**, por enseñarme a respetar, ser leal y justo en la práctica del derecho.

**A mis maestros de la escuela, así como los de la vida y a mi jurado**, quienes han compartido su conocimiento, dotándonos de las herramientas necesarias desempeñar la profesión que desarrollaremos a lo largo de nuestra existencia, de manera digna y justa.

**A la Facultad de Estudios Superiores ARAGÓN y a la Universidad Nacional Autónoma de México**, por inculcarme que la sabiduría es la mejor herramienta con que la humanidad cuenta para lograr su pleno desarrollo, mantenimiento y unión en un estado de bienestar común y paz social.

*“Si no hay comida cuando se tiene hambre,  
si no hay medicamentos cuando se está enfermo,  
si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas,  
la democracia es una cáscara vacía,  
aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento.”*

Nelson Mandela.

*“...el gobierno más conforme a la naturaleza es el que más se ajusta a la  
disposición particular del pueblo para el cual se establece...  
[...]  
...las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser otra cosa sino caso  
particulares en que se aplica la misma razón humana...”*

Carlos Luis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu.

*“No hay esperanza de justicia donde no se encuentra ni equidad ni talento para  
manejar los grandes negocios, y negocios de que depende la vida del Estado.”  
[...]  
...el valor, la habilidad y la constancia corrigen la mala fortuna.”*

Simón Bolívar.

*“Yo amo a quien lanza palabras de oro antes de proceder a los hechos y  
cumple más de lo que promete...”*

Friedrich Nietzsche.

## ÍNDICE

Introducción.....	I
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	
<b>ESTADO MEXICANO Y FORMA DE GOBIERNO</b>	
1.1. Concepto de Estado.....	1
1.1.1. Concepto Etimológico.....	1
1.1.2. Concepto Doctrinal.....	1
1.1.3. Concepto Legal.....	4
1.1.4. Concepto Jurisprudencial.....	8
1.1.5. Concepto Personal.....	9
1.2. Gobierno.....	9
1.2.1. Concepto Etimológico.....	9
1.2.2. Concepto Doctrinal.....	9
1.2.3. Concepto Legal.....	10
1.2.4. Concepto Jurisprudencial.....	13
1.2.5. Concepto Personal.....	14
1.3. Democracia.....	14
1.3.1. Concepto Etimológico.....	15
1.3.2. Concepto Doctrinal.....	15
1.3.3. Concepto Legal.....	18
1.3.4. Concepto Jurisprudencial.....	18
1.3.5. Concepto Personal.....	19
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO</b>	
<b>EN EL DERECHO COMPARADO</b>	
2.1. Legislación Colombiana.....	21
2.1.1. Voto Programático.....	21
2.1.2. Procedimiento de Revocación del Mandato Popular.....	32
2.2. Legislación Alemana.....	37

2.2.1. Forma de Gobierno.....	37
2.2.1.1. Moción de Censura Constructiva.....	40
2.2.2. Delitos Cometidos por Funcionarios en el Ejercicio del Cargo Público.....	41

### **CAPÍTULO 3**

#### **MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL ESTADO DEMOCRÁTICO MEXICANO**

3.1. Forma de Gobierno.....	45
3.1.1. Prerrogativas de los Ciudadanos.....	63
3.1.1.1. Derecho al Voto Activo.....	63
3.1.1.2. Derecho al Voto Pasivo.....	65
3.2. Registro de Candidaturas para la Elección de Presidente de la República.....	65
3.2.1. Plataforma Electoral.....	67
3.2.1.1. Programa de Acción.....	68
3.3. Régimen Jurídico de los Partidos Políticos.....	72
3.3.1. Finalidad de los Partidos Políticos.....	72
3.3.2. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.....	72
3.3.3. Personalidad Jurídica.....	81
3.4. Régimen Jurídico del Poder Ejecutivo Federal.....	86
3.4.1. Facultades y Obligaciones del Presidente de la República.....	87
3.4.1.1. Plan Nacional de Desarrollo.....	91
3.4.2. Régimen de Responsabilidad del Presidente de la República.....	95
3.4.2.1. Juicio Político.....	100

### **CAPÍTULO 4**

#### **NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PARA LA DEFENSA POSTELECTORAL DEL VOTO.**

4.1. Planteamiento del Problema.....	104
4.2. Propuesta.....	105
4.3. Desarrollo de la Propuesta.....	106
4.3.1. Proyecto de Decreto para Reformar y Adicionar los Artículos 26, 41 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,	

así como Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley de Planeación a Fin de Implementar el Voto Programático.....	106
4.3.1.1. Modificación al Plan Nacional de Desarrollo.....	114
4.3.1.2. Adecuación de la Plataforma Electoral.....	117
4.3.1.3. Modificación a la Estructura de los Partidos Políticos.....	126
4.3.1.4. Aspectos Complementarios. ....	127
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>130</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>133</b>



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad el Estado mexicano se encuentra sometido a múltiples factores de carácter económico, social, cultural y ecológico: dentro de los cuales podemos destacar la pobreza, el desempleo, el bajo crecimiento económico, los desastres naturales provocados por los efectos del calentamiento global y un deficiente desarrollo tecnológico, entre otros, que implican un obstáculo para lograr el pleno desarrollo integral de los individuos integrantes de nuestra Nación.

El Estado, como ente jurídico-político, tiene la facultad y obligación de alcanzar el denominado bien público, por medio del establecimiento de condiciones económicas, sociales, culturales, éticas y políticas necesarias para que los individuos puedan alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como seres humanos. Para la consecución del objetivo anteriormente planteado, dicho ente establece, delimita y concreta un tipo de estructura de gobierno en base a condiciones de tiempo, lugar, realidad de la civilización y técnica de ésta, concretándola en una estructura político-jurídica acorde a las exigencias precedentemente enmarcadas. En esta tesitura, podemos determinar que el Estado mexicano ha adoptado como forma de organización de su gobierno el régimen democrático, el cual permite a los gobernados la designación de sus representantes populares por medio de un sistema electoral, en donde los candidatos a cargos de elección popular formulan propuestas que tienen como objetivo la resolución de las problemáticas que aquejan a la sociedad, a fin de lograr el pleno desarrollo de ésta.

En la contemporaneidad, nuestros representantes populares y en especial, la figura del Presidente de la República, no han mostrado en su actividad gubernamental un desempeño eficiente, acorde a las necesidades que el Estado mexicano y la realidad entrañan, teniendo como consecuencia la imposibilidad de concretar de manera cabal el fin al que nuestro sistema

democrático debe aspirar, es decir, conseguir el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, conforme a lo estipulado por el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual sólo puede lograrse mediante una estructura social sustentada en un Estado sólido y eficaz.

Con base en los anteriores planteamientos, determinaremos la premisa que motiva el presente trabajo, la cual consistente en la apremiante necesidad de crear una serie de mecanismo jurídicos adecuados para lograr una eficacia en el desempeño gubernamental, así como una defensa integral del voto, por medio de la fijación de instituciones jurídicas como la implementación de un sistema que permita la rendición de cuentas ante los gobernados y un régimen de responsabilidad y fin de obligar al Titular del Ejecutivo Federal (encargado de la función administrativa mediante la cual se satisfacen los intereses colectivos) a desempeñarse de una manera eficaz en el desempeño de su faceta como servidor público, exigiendo de la misma forma que se dé cumplimiento a las metas y objetivos expuestos como propuestas electorales, emitidas en la campaña electoral en la que aquél fue electo y de esta forma, resguardar la soberanía nacional derivada de la manifestación popular expresada por medio del sufragio. En esta tesitura, el presente trabajo no sólo buscará realizar modificaciones legales para la defensa del voto durante el Proceso Electoral, sino que deriven en una tutela de aquél durante el transcurso del periodo de gestión de los gobernantes. A través del análisis y comprensión se buscará dar forma a dichas reformas a fin de salvaguardar y concretar la aplicación de nuestro sistema democrático, por medio de la adecuación de nuestro marco normativo constitucional a las condiciones apremiantes que implican nuestra realidad social, económica, política y cultural. Lo expresado con antelación constituyen los objetivos y propósitos que planteamos en el presente trabajo, los cuales pretendemos cumplimentar en el desarrollo de éste.

Para lograr los objetivos anteriormente expuestos, nos avocaremos al estudio

de la forma de estructuración del Estado como ente jurídico-político encargado de conseguir, resguardar y mantener la paz y armonía social, profundizando en el sentido, significado y comprensión de los elementos determinantes para el efectivo funcionamiento y desempeño de dicho ente. Analizaremos de manera particularizada al Estado mexicano, dentro de su contexto constitucional y legal, a través del cual se da sustento a la forma de gobierno e integración del mismo. Por la trascendencia y relación con nuestro sistema democrático, desglosaremos los derechos, obligaciones y funciones de los diversos actores político-electorales, dentro de los que destacaremos a los ciudadanos, partidos políticos y candidatos, mismos que surgen de la vigencia y contenido de nuestro sistema jurídico, con el fin de establecer y delimitar el sistema democrático en referencia al proceso electoral que nos rige, cuyo objetivo radica, en esencia, en la determinación de la forma de renovación de nuestros representantes populares de los órganos de gobierno.

Recalcaremos dentro del cuerpo de este trabajo, de manera particularizada, el aspecto referente al mecanismo de elección del Presidente de la República, las formalidades e implicaciones que de aquél surgen y las cuales repercuten en el desenvolvimiento de nuestro sistema democrático-electoral. De igual manera, investigaremos las atribuciones del anterior representante popular, que en su carácter de titular de la Administración Pública Federal debe desempeñar, dirigir y vigilar, así como el régimen de responsabilidad y los medios de rendición de cuentas, respecto del desempeño gubernamental, a que se encuentra sometido dicho representante de elección popular, frente al electorado.

Con el fin de ampliar nuestro horizonte jurídico, investigaremos y desarrollaremos diversos aspectos de la legislación de otros países, los cuales han destacado en el contexto internacional debido a su vanguardista sistema jurídico democrático, eficacia gubernamental y mecanismos de rendición de cuentas al que se encuentran sometidos sus representantes de elección popular, logrando por medio de dichas instituciones la concreción de orden

jurídico que hace efectivo el fortalecimiento del Estado y con esto, de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de éste.

Una vez concluido el proceso de investigación estableceremos la hipótesis, justificación y analizaremos los puntos esenciales para lograr las modificaciones legales más adecuadas, a fin de dar viabilidad y certeza jurídica a la propuesta, y de esta forma, concretar los mecanismos jurídicos para lograr el eficiente desempeño de nuestro sistema democrático.

**CAPÍTULO 1**  
**MARCO CONCEPTUAL**  
**ESTADO MEXICANO Y FORMA DE GOBIERNO**

**1.1. Concepto de Estado**

Es de especial interés el definir al Estado por su trascendencia en la vida colectiva. Por medio de dicho ente se afirma la necesidad social de un orden para la estabilidad y el progreso de los individuos como partes integrantes de una comunidad.

**1.1.1. Concepto Etimológico**

La palabra Estado proviene del latín *status*: estado o condición. De acuerdo con su origen etimológico tiene un sentido amplio y general. Quiere decir, simplemente, la situación en que se encuentra una cosa, un individuo o una sociedad.

El primer personaje en utilizar la palabra Estado, en su connotación política es Nicolás Maquiavelo. Dicho autor realiza un estudio pormenorizado sobre el surgimiento y naturaleza del Estado dentro de su obra titulada "*El Príncipe*" y debido a la gran resonancia que éste adquirió, el concepto fue difundido extensivamente de tal manera que ya no se habla sólo de monarquías o repúblicas, como en un principio hace referencia Maquiavelo, sino del Estado como la forma política suprema.

**1.1.2. Concepto Doctrinal**

Para comprender al Estado es preciso enmarcar los diversos conceptos establecidos por juristas dedicados al estudio de este tema, a fin de concebir una idea más acertada al respecto.

En esta tesitura el primer término cuyo contenido analizaremos, es lo manifestado por el maestro Eduardo García Máynez, quien determina que el Estado suele ser concebido como “...la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio.”<sup>1</sup>

El contenido del anterior término nos permite dilucidar una serie de elementos integrantes del Estado, los cuales son:

- 1) Territorio: Es la porción de espacio en donde los hombres se asientan y el Estado ejerce sus atribuciones.
- 2) Población: Entendida como el conjunto de individuos que forman parte de la organización social.
- 3) Orden jurídico: Conjunto de normas que establecen y organizan al Estado.
- 4) Poder: Es la facultad de la organización estatal que le permite llevar acabo sus fines y atribuciones, incluso, mediante la coacción de los individuos que se nieguen a acatar los ordenamientos que regulan la vida interna del Estado.

La soberanía es una característica esencial del Estado, a través de la cual éste determina una superioridad como órgano rector, monopoliza el ejercicio del poder y concretiza su independencia en relación con otras entidades estatales.

En la búsqueda de otros aspectos indispensables del Estado, es relevante lo manifestado por el maestro Sánchez Agesta, este autor define al Estado como a continuación de describe como “...una comunidad organizada en un territorio, mediante un orden jurídico servido por un grupo de funcionarios y (sic) definido

---

<sup>1</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 53ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 98.

y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad.”<sup>2</sup>

De la anterior definición se desprende que la finalidad a la cual el Estado debe aspirar, es la de lograr el bien común, el cual es definido por el catedrático J. T. Delos como “...el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual.”<sup>3</sup>

Lo anterior establece que el bien común forma parte del bien humano y éste es el que deriva de la esencia de la persona humana; de la concepción que se tenga de ésta, derivará el contenido de aquél.

Partiendo de lo expuesto anteriormente, estableceremos que el Estado también persigue el bien común, pero un bien que beneficie a todos los individuos que componen la entidad estatal, por lo que se le debe de considerar en *stricto sensu*: “bien público”. Éste consiste en defender la existencia misma del Estado, ya sea contra enemigos de carácter interno o externo, así como su conservación, mediante el buen funcionamiento de su maquinaria administrativa, tomando como inspiración principios superiores determinados, pero cuya aplicación depende de circunstancias de tiempo, lugar, realidad de la civilización y técnica de la estructura política-jurídica, por lo que ésta debe ir regulándose de acuerdo con aquellas, así como por los problemas de actualidad que influyan de manera determinante en su desarrollo y desenvolvimiento; determinando las directrices y medios concretos que en cada caso deban aplicar para alcanzar el bien público y de esta forma establecer situaciones económica, sociales, culturales, éticas y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de un grupo familiar, empresarial, profesional o de cualquier otro índole de origen lícito.

---

<sup>2</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, séptima edición, Porrúa, México, 1989, p. 158.

<sup>3</sup> LE FUR, Louis, et al., Los Fines del Derecho. “Bien Común, Justicia, Seguridad”, tercera edición, UNAM, México, 1997, p. 45.

Cabe aclarar que dentro de un entorno estatal, constituido por un contexto social de gran amplitud, puede y debe distinguirse entre el bien común particular, relacionado directamente con intereses privados o de ciertos grupos y el bien común público, relacionado con la generalidad de los individuos y grupos, no sólo de la generación presente, sino incluso el de las futuras.

### **1.1.3. Concepto Legal**

Conforme a nuestro ordenamiento jurídico podemos descifrar las características que posee el Estado mexicano, y en consecuencia con éstas, desarrollar una conceptualización derivada de nuestro sistema normativo.

En primer término es preciso establecer que el artículo 25 del Código Civil Federal, determina a la Nación (nuestro ordenamiento legal maneja de manera indistinta el concepto Estado y Nación) como una persona moral, creación de derecho, establecida como una entidad sin existencia física perceptible por nuestros sentidos, no obstante lo cual, el derecho le reconoce personalidad y capacidad jurídica, por lo que es titular de derechos y obligaciones.

El Estado mexicano cuenta con un elemento humano, conformado por todas aquellas personas ubicadas bajo el ámbito de competencia e imperio de aquél, sin importar necesariamente su nacionalidad, aunque cabe recalcar que los oriundos de México representa la parte neurálgica del Estado. Los mexicanos adquieren esta calidad por medio de la nacionalidad conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al tenor establece:

“ARTÍCULO 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A).- Son mexicanos por nacimiento:



I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B).- Son mexicanos por naturalización:

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

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

El siguiente elemento constitutivo del Estado es el territorio, es decir, el ámbito espacial de validez donde las normas que rigen he dicho ente surten efectos: el cual consiste en el espacio dentro del cual la estructura estatal ejerce su poder de dominio y soberanía, mismo que conforme al artículo 42 de nuestro máximo ordenamiento, está integrado conforme a las siguientes bases:

“ARTÍCULO 42.- El territorio nacional comprende:

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

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

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

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

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

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

La forma de organización que el Estado mexicano adopta queda enmarcada en el contenido del artículo 40 constitucional, que a la letra establece:

“ARTÍCULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Del precepto mencionado se desprende que el Estado mexicano se establece en forma de una federación, figura consistente en una comunidad jurídica cuya estructura reside en un conjunto de normas válidas sobre todo el territorio y en otras, vigentes tan sólo en ciertas partes del mismo. Las primeras normas, denominadas federales, determinan la extensión y la aplicación de las normas locales.

La federación implica la coexistencia de dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía la cual determina la validez de la actuación de cada una de ellas. La Constitución hace las veces de un pacto que celebraron estados preexistentes, para los efectos de unirse y formar un gobierno central de facultades enumeradas y limitadas. Es un arreglo institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno, y cada uno de ellos dispone de una soberanía limitada a su ámbito de competencia, y sólo los constituyentes "tienen la última palabra" a condición de que actúen en el marco del procedimiento de reforma constitucional para modificar, eventualmente, los equilibrios, derechos y deberes recíprocos.

La Constitución define el campo de acción de poder central y local, establece principios estructurales y operativos del sistema federal. El sistema federal es, en pocas palabras, un sistema de distribución de competencias y de coexistencias de dos géneros de autoridades.

El federalismo en nuestro país, por nuestras peculiaridades étnicas deberá verse no sólo como un reparto de competencias entre estados y Federación, sino como un ámbito de convivencia entre comunidades, pueblos y culturas diversas.

El carácter republicano y democrático forman parte de la estructura de gobierno del Estado mexicano, tema que analizaremos más detalladamente en el siguiente subtema.

#### 1.1.4. Concepto Jurisprudencial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, no nos da propiamente un concepto de Estado, no obstante ello, hace referencia a la estructura federal del Estado mexicano en base a diversos preceptos de la Constitución, como se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial que en lo conducente establece:

“Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.”<sup>4</sup>

Los lineamientos antes señalados enmarcan los principios fundamentales sobre los que descansa el Estado Mexicano, los cuales son la base para determinar el ámbito de competencia de los diversos órdenes jurídicos, establecidos en atención a la composición federal que aquél adopta, manteniendo un equilibrio a fin de lograr el constante mejoramiento de nuestra sociedad. Así lo determina nuestro Máximo Tribunal, en base a criterios de interpretación de nuestra Carta Magna.

---

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo: X, Septiembre de 1999, Página: 709. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Controversia constitucional 31/97. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.

### **1.1.5. Concepto Personal**

Con base en lo anterior, consideramos que estamos en posibilidad de dar un concepto propio sobre el Estado y así determinar que éste es la organización de una sociedad establecida en cierto territorio, regida por una estructura jurídico-política de dominación soberana, la cual tiene como objetivo principal crear las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias para la consecución del bien público y por medio de éste lograr el pleno desarrollo, tanto en el ámbito espiritual como material del ser humano como parte de una sociedad.

## **1.2. Gobierno**

### **1.2.1. Concepto Etimológico**

Deriva del latín *gubernationis*, de *gubernare*, gobernar<sup>5</sup>. En el lenguaje coloquial representa el equivalente a dirigir, administrar, conducir o guiar.

### **1.2.2. Concepto Doctrinal**

Cuando hablamos de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, este término se vincula ineludiblemente con los aspectos relativos a una autoridad política, régimen político o un conjunto de órganos del Estado. En efecto, el gobierno como acción y efecto de conducción política, agrupa al conjunto de órganos que integran al Estado.

Desde la antigüedad se ha dividido a las formas de gobierno en base al número de personas sobre las cual recae la labor gubernamental. Juan Jacobo Rousseau, en su obra denominada "*El contrato Social*", delimita tres formas de gobierno a saber:

---

<sup>5</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Décimo Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, México, 2000, p. 1536.

- a) En primer termino establece el sistema democrático, cuya naturaleza consiste en ser una forma de gobierno en donde es la mayoría del pueblo quien gobierna;
- b) Como segunda forma de gobierno establece a la aristocracia, en donde el poder es ejercido por un grupo menor de ciudadanos; y
- c) En la última escisión encontramos a la monarquía, la cual se funda en la característica consistente en unificar el poder en un solo individuo.<sup>6</sup>

Otros autores establecen sólo dos formas de gobierno básicas, una de ellas es la monarquía, es decir, la estructura en donde el poder soberano de una comunidad pertenece a una persona y el otro, la República, donde el poder es repartido en manos de varios ciudadanos; de esta segunda figura se desprende una subdivisión entre el denominado gobierno aristocrático y el democrático, términos que hemos explicado en el párrafo anterior.

El gobierno, de manera formal, es la estructura como se organiza a individuos e instituciones encargadas de llevar a cabo las acciones para las que el Estado es diseñado; materialmente es el conjunto de funcionarios encargados de llevar a cabo las actividades oficiales y en concreto, es la manifestación de acción y funcionamiento de la organización política estatal.

### **1.2.3. Concepto Legal**

De conformidad con lo estipulado por el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado mexicano está organizado mediante una forma de gobierno de carácter republicano, democrático, representativo y federal.

---

<sup>6</sup> Vid. ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, 2ª edición, Grupo Editorial Tomo, México, 2005, p.84.

En cuanto a la organización del Estado mexicanos, de manera concreta y general, podemos determinar que el denominado Supremo Poder de la Federación, está dividido para su ejercicio en los siguientes órganos de gobierno:

- 1) Poder Legislativo. Encargado de la creación de leyes integrantes nuestro sistema normativo que rige al Estado;
- 2) Poder Ejecutivo. Facultado para ejecutar las leyes que del Congreso de la Unión dimanen, proveyendo lo conducente en la esfera administrativa; y
- 3) Poder judicial. Encargado de dirimir los conflictos que se susciten por la aplicación de la normas (Arts. 41, 49, 71, 89, fracción I, 94 de la Constitución).

En este aspecto, si determinamos de manera más particularizada la concepción de gobernar, entendida como la facultad de administrar, derivada de la concepción coloquial, debemos restringir esta facultad al poder Ejecutivo, quien detenta esta responsabilidad. Éste poder, para ejecutar las leyes y proveerlas en la esfera administrativa a su máxima observancia, se estructura en la denominada Administración Pública Federal, la cual será centralizada y paraestatal conforme a los dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra establece:

“ARTÍCULO 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención

del Ejecutivo Federal en su operación.

La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

La Administración Pública Centralizada, conforme a lo estipulado por el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que estará compuesta por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El ramo paraestatal está conformado, conforme al artículo 3° de la anterior disposición, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 3°. El Poder Ejecutivo de la unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y

III. Fideicomisos.”

A groso modo esta es la forma de estructuración del gobierno mexicano, desde la perspectiva administrativa, que nuestro ordenamiento legal vigente determina.



#### **1.2.4. Concepto Jurisprudencial**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha determinado un concepto de gobierno mediante interpretación jurídica, sin embargo, sí hace referencia de la estructura, evolución y modificación de la forma de gobierno del Estado mexicano en base a las circunstancias sociales y económicas, en el caso concreto, de la transformación de la Administración Pública Federal, lo que se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial, que en lo conducente establece:

“El artículo 90 constitucional consigna las bases de la administración pública federal, al señalar que ésta será centralizada y paraestatal [...] la cual distribuirá los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado y departamentos administrativos y sentará los principios generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación [...] Efectivamente, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el tiempo. De un estado de derecho pasamos a un estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos [...] se advierten profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado en materia económica. Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados. Con el objeto de dar

coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, la administración pública se organiza de dos formas: la centralizada y la paraestatal. La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía presidida por un jefe máximo, en el nivel federal encarnado en el presidente de la República [...]”<sup>7</sup>

El anterior criterio jurisprudencial reafirma las bases sobre las que descansa la organización de la Administración Pública Federal, precisando que éstas han sido transformado a lo largo de la historia, debido a la transformación de nuestra civilización, así como a las circunstancias económicas, sociales y culturales de nuestro país, las cuales exigen una nueva y eficaz organización de la administración a fin de poder solventar los requerimientos apremiantes de nuestra sociedad.

#### **1.2.5. Concepto Personal**

El gobierno, desde el aspecto formal, puede ser considerado como la forma de estructuración que adopta un Estado para la consecución de sus fines; materialmente, es el conjunto de funcionarios públicos encargados de llevar a cabo las actividades que aquél establece.

### **1.3. Democracia**

---

<sup>7</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, página: 21, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### 1.3.1. Concepto Etimológico

El término democracia fue acuñado en la antigua cultura griega, dentro de siglo V a. C., el cual proviene de los vocablos griegos *demos* (pueblo) y *kratos* o *kratein* (gobierno o gobernar), por lo que su concepción etimológica es entendida como “gobierno del pueblo”.

### 1.3.2. Concepto Doctrinal

El anterior concepto, con el tiempo ha sido superado por las condiciones de las sociedades modernas, por lo que en base a este término se ha tratado de trazar una idea más detallada de la democracia que se ajuste a dichas circunstancias, ante lo cual es indispensable realizar un análisis de las variadas concepciones otorgadas por diversos jurista y politólogos.

Comenzaremos estableciendo que desde la antigüedad las formas de gobierno se han clasificado, principalmente, de la siguiente forma:

- 1) Monarquía
- 2) Aristocracia
- 3) Democracia

Aristóteles determina que la anterior clasificación se refiere a las formas puras de gobierno, no obstante, a cada una le corresponde una forma impura debido a la corrupción que pueda en éstas presentarse: de esta forma de la monarquía su forma corrompida es la tiranía; de la aristocracia la oligarquía; y de la democracia la demagogia. En este contexto este autor establece que la democracia se da “cuando la mayoría gobierna en bien del interés general”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Aristóteles, La Política, Editorial Época, México, 2005, p. 97.

Como observamos en esta definición, uno de los fines básicos de la democracia es el bien común, cuya consecución es el principal sustento de la misma.

Desde el punto de vista del jurista Hans Kelsen, la distinción entre estos tipos de gobierno radica en el procedimiento de creación del ordenamiento jurídico del Estado. En la democracia los ciudadanos participan en la creación de la legislación, de esta manera se garantiza que la voluntad del Estado, expresada por sus normas, sea la misma que la de los gobernados constreñidos a ellas.<sup>9</sup>

El maestro Miguel Ángel Granados, describe a la democracia como a continuación se transcribe:

“La democracia es el único régimen en el que las leyes que se obedecen están puestas por los hombres que ha escogido la sociedad, cuando hay democracia hay un régimen político que permite la coexistencia pacífica y no violenta entre interpretaciones de la política muy distintas entre sí como son las de derecha, centro y de izquierda.”<sup>10</sup>

Tema central del que se ocupa este autor, es el de la conciliación de intereses opuestos, representados por las diversas corrientes del pensamiento político, cuestión de innegable trascendencia en la vida de un Estado con una población pluricultural, donde el respeto a las normas garantiza la coexistencia pacífica y armónica de tales concepciones, en muchos casos antagónicas.

Berlín Valenzuela esquematiza a la democracia como “...una forma de vida política, que se sustenta en el supuesto racional de convivencia; existencia dentro de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad

---

<sup>9</sup> Vid. KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 5ª reimp. UNAM, México 1995, p. 337.

<sup>10</sup> GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel, Derecho Penal Electoral, Porrúa, México, 2005, p. 11.

surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través del consentimiento y procedimientos idóneos se expresa para garantizar la identidad de fines entre gobernantes y gobernados”.<sup>11</sup>

Mediante la introducción de valores y principios, enmarcado en este concepto, como la igualdad, la libertad y el de solidaridad, se humaniza la concepción de democracia, donde el respeto a las garantías individuales esgrime el punto neurálgico que armonizar las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como entre estos últimos. Otro aspecto radical de dicha concepción está en que esta forma de vida política, como él la define, deba regular los medios adecuados para garantizar que la voluntad de los gobernados coincida con las finalidades que deban buscar sus gobernantes.

Para el jurista Andrés Serra Rojas la democracia consiste en lo siguiente “...un sistema o régimen político, una forma de gobierno o vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones”.<sup>12</sup>

La democracia, conforme al anterior criterio, no sólo garantiza el derecho de disponer y elegir la forma de integración del poder público, sino que además, incluye medios idóneos para que los gobernados influyan de manera efectiva en la determinación de su destino.

Como técnica, la democracia constituye un medio de organización del poder a través de mecanismos institucionales con los cuales el pueblo asegura su participación y practica un medio de control sobre quienes ejercen el poder político dimanado del sufragio, infiriendo que el aspecto relativo a las elecciones

---

<sup>11</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Electoral, Porrúa, México, 1980.p. 52.

<sup>12</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, Segunda Edición, Porrúa, 1980, p. 126.

es un elemento necesario pero no suficiente para la democracia, recordando que la legitimidad de un gobierno no sólo proviene de las urnas sino también del desempeño eficaz de las labor gubernamental, por lo que deben existir mecanismo que determinen límites institucionales y la posibilidad de llamar a cuentas a los gobernantes.

### **1.3.3. Concepto Legal**

Nuestra Carta Magna establece un concepto de democracia, el cual se desprende del contenido de la fracción segunda, apartado a) del artículo tercero, del ordenamiento en mención, el cual a la letra establece:

[...]

“a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

[...]

Lo descrito por el artículo referido anteriormente dilucida, de manera acertada, que la democracia debe ser concebida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultura del pueblo mexicano, la cual a fin de dar vida y concretar dicho objetivo se ve sustentada bajo una estructura jurídica y un régimen político.

### **1.3.4. Concepto Jurisprudencial**

El Máximo Tribunal del país no otorga, específicamente, un concepto de democracia, sin embargo, determina uno de los elementos indispensables que

rigen en esta forma de gobierno, lo cual se desprende del contenido de la tesis jurisprudencial que en los conducente establece:

“Los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, forman parte de un sistema electoral que rige, entre otros aspectos, la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo [...]”<sup>13</sup>

Las dos bases puntualizadas con anterioridad son: la participación de los ciudadanos en la designación de sus gobernantes mediante el sufragio y el derecho de éstos para acceder al ejercicio del poder público, temas centrales de toda democracia.

### **1.3.5. Concepto Personal**

Del análisis de los diversos conceptos doctrinales, así como de la legislación y la jurisprudencia, estimamos poder realizar un concepto personal, en donde reunamos las características determinantes para la efectiva conceptualización de la democracia, en éste sentido podemos establecer que la democracia debe ser entendida como una forma de vida y convivencia, basada en una organización social, regida por un orden jurídico en cuya creación interviene la voluntad de los gobernados (por medio de sus representantes), sustentada bajo los principios de libertad, igualdad, solidaridad y tolerancia, la cual regula los medios idóneos a través de los cuales los gobernados tienen el mismo derecho a integrar y determinar la composición de sus órganos de gobierno mediante la designación de sus representantes populares, mismos que deben reunir las

---

<sup>13</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno de la S.C.J.N., Novena Época, Página: 632, PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL. Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004.

características de legitimidad y eficacia en el desempeño de sus funciones y de esta forma, permitirle a la ciudadanía incidir en la determinación de su destino, precisando que la finalidad de esta forma de gobierno radica en lograr el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.



## **CAPÍTULO 2**

### **RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN EL DERECHO COMPARADO**

En el presente capítulo analizaremos algunas figuras jurídicas del sistema democrático del Estado colombiano y alemán, lo anterior en virtud de la importancia del primero por su vanguardista sistema normativo democrático en Latinoamérica; mientras que el segundo destaca por ser uno de los pilares dentro de desarrollo económico y modelo de eficacia gubernamental en el continente europeo.

#### **2.1. Legislación Colombiana**

En este apartado analizaremos de manera minuciosa el orden normativo del Estado colombiano, uno de los pilares dentro de la implementación de la figura jurídica denominada voto programático.

##### **2.1.1. Voto Programático**

El voto programático es contemplado como un derecho político y modalidad del sufragio, ejercido a través de las denominadas acciones populares, las cuales se encuentran previstas en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia que a la letra establece:

“ARTÍCULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio

de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

Este precepto constitucional establece como imperativo estatal, el legislar a fin de crear los mecanismos adecuados para proteger los denominados intereses colectivos, obligación base de los lineamientos primordiales que rigen la vida de un Estado verdaderamente democrático. A través de las denominadas acciones populares se busca, como lo establece la norma antes mencionada, una eficacia administrativa que implica la garantía de protección a ciertos derechos como los patrimoniales o económicos, cabe recordar que la descripción de éstos es de carácter enumerativo más no limitativo, así queda determinado por el multicitado artículo, el cual extiende la protección a derechos que tengan una naturaleza similar a los ya mencionados. Otro aspecto relevante es el sistema de responsabilidad de carácter civil, implementando la figura de reparación del daño infringido a los intereses colectivos.

Constitucionalmente son enmarcados los mecanismos de participación política de los ciudadanos, así lo determina el artículo 40 que versa de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.”

Derivado del análisis del anterior precepto constitucional, se discierne un sistema de revocación de los representantes populares electos democráticamente, figura que tomará como sustento los lineamientos constitucionales y legales que determine el poder legislativo. Conforme al artículo 259 de la Constitución encontramos las primeras bases para la implementación de esta figura, el cual transcribimos a continuación:

“ARTÍCULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.”

Como primer base, el Máximo ordenamiento establece que los sujetos viables para la implementación de la revocación del mandato son los alcaldes y

gobernadores. La segunda base consiste en que los sujetos electos popularmente son responsables ante el mandato de los electores, mandato determinado por el programa de gobierno presentado por aquellos en la etapa electoral, en su calidad de candidatos. Para finalizar, queda enmarcada la figura del denominado voto programático, determinando la facultad al poder legislativo para que reglamente al respecto.

En cuanto al programa de gobierno, postulado en las elecciones, se establece un sistema de divulgación de los mismos que consiste en la realización de publicaciones en medios oficiales, bajo instancias electorales correspondientes, así lo determina el artículo 3° de la Ley 131 de 1994 que versa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 3o. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.”

En desarrollo de la facultad de reglamentar el ejercicio del voto programático y la revocatoria del mandato, el Congreso Nacional expidió inicialmente la Ley 131 de 1994 por medio de la cual se reglamenta el voto programático, y posteriormente la Ley 134 del mismo año, en la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, ambas de naturaleza

estatutaria<sup>14</sup>. En la primera, se define el voto programático en e los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1°. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.”

Y en cuanto a la revocatoria del mandato, la misma ley estableció que era también un mecanismo de participación ciudadana que procedía “por el incumplimiento del programa de gobierno.” La Ley 134 de 1994, por su parte, se refirió a la revocatoria del mandato como “un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Recientemente, mediante la Ley estatutaria No. 741 de 2002, el Congreso, previa declaratoria de exequibilidad de la norma por parte de la Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias que acaban de mencionarse, la Corte puso en evidencia el nexo inescindible que existía entre las nociones de soberanía popular, mandato imperativo, voto programático y revocatoria del mandato. Esta relación fue explicada de la siguiente manera:

*“El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la*

---

<sup>14</sup> Vid. HENAO HIDRÓN, Javier, Derecho Procesal Constitucional; Protección de los Derechos Constitucionales, Temis, Bogotá-Colombia, 2003, p.140.

*relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991. “De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa”.<sup>15</sup>*

La figura jurídica de la revocación del mandato popular, dentro del complejo normativo colombiano, es consecuencia del denominado voto programático. Éste toma como base para la determinación de procedencia, el programa de gobierno postulado, sometido a consideración de la ciudadanía e inscrito ante las autoridades electorales respectivas.

La figura del voto programático consigna dos elementos indispensables; el voto y el programa de gobierno. Dichos elementos en conjunción eliminan el denominado mandato libre, el cual consiste en que el servidor público era sujeto de responsabilidad en base a directrices generales, tales como resguardar el imperio de la ley, la justicia o el bien común.

Por medio del voto programático el elector establece una vinculación entre el candidato con la propuesta de programa de gobierno presentada por éste e inscrita ante la Registratura del Estado Civil. De esta forma se establece una

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-011/94. Disponible: [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC011\\_94.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC011_94.HTM). 22 de Junio de 2007, 11: 30 AM.

denominada unidad electoral, en principio indisoluble, salvo que el mandatario no sea leal con sus mandantes e incumpla las promesas incumplidas.<sup>16</sup>

El régimen colombiano establece una obligación, emanada de la ley, por medio de la cual los candidatos electos popularmente deben de ejecutar los lineamientos y perspectivas detalladas en el programa de gobierno, fincando una responsabilidad frente a los electores y la sociedad, así lo determina el artículo 133 de la Constitución Política de Colombia, el cual a la letra establece:

“ARTÍCULO 133. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.”

Así, de resultar electo el candidato con la mayoría de la votación en la elecciones y una vez comenzado su periodo de gobierno ante el cual, sus acciones no tornen en el cumplimiento de su programa de gobierno postulado en las lecciones que le otorgaron el puesto, dará el derecho a los electores de promover la revocatoria del mandato, siempre y cuando haya transcurrido el término establecido en el artículo 1° de la Ley 741 que a la letra establece:

“ARTÍCULO 1o. Los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

---

<sup>16</sup>. HENAO HIDRÓN, Javier, *op. cit.* p.142.

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.”

Una vez transcurrido dicho plazo, se procederá a la votación para la revocación del mandato, con los requisitos establecidos en la Ley 134 de 1994, que analizaremos en párrafos posteriores.

Esta institución pretende ser un óbice frente al fenómeno demagógico. De esta forma como lo establece el maestro Javier Henao, se obliga a quien recibe el mandato electoral, a cumplir con su programa de gobierno, que a su vez será el documento básico para la elaboración del plan de desarrollo de la entidad territorial sometida a su autoridad.<sup>17</sup>

Existe la posibilidad dentro de este orden normativo para que los gobernadores y alcaldes electos, puedan proponer a las respectivas asambleas departamentales y consejos distritales o municipales, ciertas modificaciones que aquellos estimen necesarias e indispensables para la actualización del programa de gobierno a las condiciones presentes y finalidades del correspondiente programa de gobierno, inscrito en la etapa electoral. Lo anterior queda estipulado conforme al artículo 5° de la Ley 131 de 1994, que versa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 5°. Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno,

---

<sup>17</sup> Vid. *Ídem*.



procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3° del artículo 1°. de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.”

Estos proyectos de modificación serán presentados ante los concejos, los que conforme al artículo 312 de la Constitución Política de Colombia, son corporaciones administrativas elegidas popularmente y que tiene las siguientes atribuciones:

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tri-

butos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

11. Ejercer control político sobre la administración municipal. La ley reglamentará la materia.”

Este mismo mecanismo es aplicable a los gobernadores de la administración

departamental, quienes gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal, intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes, el equivalente a las Entidades Federativas en la República Mexicana. El mecanismo de modificación de plan de gobierno departamental está contemplado en el artículo 6° de la Ley 131 de 1994, que se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 6o. Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso, y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.”

Los órganos denominados Asambleas Departamentales son, conforme al artículo 299 de la Constitución colombiana, corporaciones administrativa de elección popular que ejercerán el control político sobre los actos del gobernador, secretarios de despacho, gerente y directores de institutos descentralizados. Estos órganos se integrada por siete miembros o por no menos de once, ni más de veinticinco en los casos que determine la ley. Por lo tanto para la modificación de los programas de gobierno, a nivel departamental como municipal, requerirán de la aprobación de la Asambleas Departamental o

del Consejo Municipal (según sea el caso), órganos de carácter popular y con atribuciones de vigilancia respecto de la administración pública.

### **2.1.2. Procedimiento de Revocación del Mandato Popular**

En primer término, durante las elecciones para gobernadores o alcaldes, se deberán inscribir los programas de gobierno que los candidatos postulen y dar máxima publicidad al mismo, en virtud de lo estipulado por el artículo 3° de la Ley 131 de 1994, que a la letra transcribimos:

“ARTÍCULO 3°. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.”

Un requisito de procedencia es el término para poder implementar esta figura, que conforme al artículo primero de la Ley 741 de 2002, estatuye que procederá la solicitud de revocatoria del mandato, siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

Una vez reunidos estos requisitos se tendrá que realizar una solicitud por escrito ante la Registratura Nacional, denomina convocatoria a pronunciamiento

popular para revocatoria, se anexará un memorial que contenga el nombre y firma de los ciudadanos convocantes, los que no podrán ser inferiores en número, al equivalente del 40% del total de votos que haya obtenido el servidor público, sujeto a la solicitud de revocación, en la correspondiente elección, así lo establece el artículo 1° de la Ley 741 de 2002. Con anterioridad se estipulaba como requisito el que la solicitud de revocatoria estuviera promovida por el 40% del total de los votos emitidos en la elección.

La solicitud deberá de estar fundada con el razonamiento respectivo, así lo determinan lo dispuesto en el artículo 8° de la ley 131 y 65 de la Ley 134 de 1994 que a la letra establecen:

“ARTÍCULO 8°. El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.”

“ARTÍCULO 65. Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.”

Este último precepto amplía la causal de revocatoria del mandato, ya que admite la consistente en hechos surgidos de la insatisfacción general de la ciudadanía, esta causal extensiva está respaldada por la Corte a través de criterios jurídicos sustentados en base a la constitucionalidad de dicha disposición, al considerar que ésta constituye una verdadera expresión del sentimiento popular en relación con el elegido.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Vid. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-011/94. Disponible: [http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/SC011\\_94.HTM](http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/SC011_94.HTM). 22 de Junio de 2007, 11: 30 AM.

La Registratura del Registro Civil certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a los ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones, artículo 64 de la Ley 134 de 1994. Dicho órgano, una vez comprobados la relación de las cédulas y quienes firmaron la solicitud y el corolario respectivo, en base a los datos dispuesto por el censo electoral, expedirá una certificación, una vez hecha ésta la Registratura Civil contará con un plazo de cinco días, siguientes a la emisión de aquella para hacer del conocimiento al respectivo funcionario público, conforme a lo estipulado en el artículo 66 de la Ley de 134 de 1994. De la misma forma deberá de convocarse a los ciudadanos, bajo los términos del artículo 67 de la Ley antes mencionada, que transcribimos a continuación:

“ARTÍCULO 67. Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.”

La Ley 131 de 1994, establece un principio de publicidad de la referida convocatoria, de la cual se encargarán la autoridades electorales de carácter Departamental y Municipal, a fin de asegurar la participación de la ciudadanía en la vida democrática, lo anterior contemplado en el artículo 10 del mencionado ordenamiento, el cual reza de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 10. Corresponde al Registrador Nacional, una vez reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7º. de la presente Ley, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular.”

Una vez realizada la publicidad de la convocatoria de revocación del mandato, se fijará la fecha para la realización de la votación popular y aquella procederá si se reúne los porcentajes de votación determinados en el artículo 2° de la Ley 741 de 2002, que estatuye lo siguiente:

“ARTÍCULO 2°. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:

Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.”

En la Ley 131 y 134 de 1994 se imponían reglas de porcentaje más exigentes, en aquellas disposiciones la procedencia y porcentaje necesario para la procedencia de la revocatoria del mandato era del sesenta por ciento de votos del total de los sufragantes para dicha revocatoria, es decir, exigía una mayoría calificada, además de que el número de sufragios emitidos en la votación para la revocación no fuera inferior al sesenta por ciento de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. De la misma forma estos ordenamientos limitaban el derecho a participar en esta acción popular, otorgando este derecho sólo a los ciudadanos que hubieran votado en la elección en la cual fue electo el gobernante, lo cual fue derogado por el legislativo y ratificado por la Corte Constitucional de Colombia al realizar la revisión constitucional del ordenamiento reformado, estimando que los requisitos previamente establecidos vulneraban el principio de igualdad e implementaban una discriminación de tipo electoral contraria a la tendencia expansiva de la democracia participativa. Lo cual significa que en los comicios destinados a

decidir sobre la revocatoria del mandato incoado hacia un gobernador o alcalde, podrán participar todos los ciudadanos del respectivo departamento o municipio que tengan inscrita su cédula de ciudadanía, y no tan solo aquellos que sufragaron en la elección de designación del respectivo funcionario.

De votarse a favor de la revocatoria, el Registrador Nacional del Estado Civil, previo informe dado por la Registratura que implementó la elección, notificará de los resultados del cómputo electoral al Presidente de la República o al gobernador respectivo, para que se proceda a la remoción de funcionario revocado y al nombramiento de otro, con el carácter de interino, mientras se realizan nuevas elecciones y quien deberá pertenecer al mismo partido, movimiento político o grupo ciudadano del anterior mandatario.

Si el resultado de la votación no es suficiente para revocar del mandato al funcionario, el ordenamiento en mención prohíbe hacer uso de nueva cuenta de este instrumento ciudadano, así que el funcionario detendrá su cargo sin riesgo a ser destituido por medio de esta figura jurídica.

Revocado el mandato del funcionario se procederá a la convocatoria de elecciones para la designación de un nuevo representante popular, esto dentro de los treinta días siguientes a la certificación del resultado del cómputo electoral (Art. 30 de la Ley 134 de 1994).

De conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Colombia, el alcalde electo será el encargado de gobernar durante el periodo previsto en el artículo 314 de la Constitución, que reza de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido



para el período siguiente. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.”

Como analizamos, la figura jurídica del voto programático tiene una repercusión en materia político administrativa, puesto que el único alcance de la responsabilidad es la destitución del respectivo mandato popular, sin implicar responsabilidad en materia penal.

Al respecto, consideramos importante comentar que en un sistema democrático es de vital importancia el garantizar la eficacia del gobierno electo popularmente mediante mecanismos de rendición de cuentas, en este aspecto la figura jurídica del derecho colombiano denominada “voto programático”, nos parece un instrumento vital para la consecución de dicho fin; por lo anterior estimamos que esta figura debe ser implantada en el derecho positivo mexicano y, de esta forma, hacer posible la defensa postelectoral del voto ciudadano.

## **2.2. Legislación Alemana**

### **2.2.1. Forma de Gobierno**

El Estado Alemán se rige bajo una Ley Fundamental o *Grundgesetz*, en la cual se determina la estructura de gobierno, adoptando la forma Republicana, democrática, federal, social y parlamentaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 del ordenamiento en mención.

Dentro de sus órganos fundamentales de gobierno encontramos al Presidente Federal, el cual es el Jefe de Estado; el Canciller, Jefe del Ejecutivo Federal; al Tribunal Constitucional Federal, encargado de la tarea jurisdiccional; y el Parlamento alemán, encargado de crear la legislación, así como de la elección y remoción de los integrantes de los anteriores poderes, mismo que se compone de dos cámaras: el *Bundestag* o dieta federal y el *Bundesrat*.

Los miembros del *Bundestag* son electos democráticamente mediante el sistema de mayoría absoluta y de representación proporcional; los del *Bundesrat* son electos por los gobiernos de los estados integrantes de la federación alemana.

Con respecto del Presidente Federal y del Jefe del Ejecutivo, el primero es electo por la mayoría de los miembros de la Asamblea Federal, la cual está compuesta por miembros del *Bundestag* y de un número igual de miembros elegidos, según los principios de la representación proporcional, por las asambleas legislativas de los *Länder* o estados de la Federación, su designación se realiza para un plazo de cinco años, conforme a lo dispuesto por el artículo 54 de la Ley Fundamental alemana. El Canciller o Jefe del Ejecutivo es electo por el *Bundestag*, por el voto de la mayoría de sus miembros a propuesta del Presidente Federal.

Las facultades del Canciller son las siguientes:

- 1) Es el encargado de fijar las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas;

- 2) Dirige los asuntos de Gobierno según un reglamento interno adoptado por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente Federal;
- 3) Tiene el derecho de presentar, ante el Bundestag, proyectores de ley para ser aprobados por ésta; y
- 4) Proponer al Presidente Federal los nombramientos para ministros federales;

Facultades del Presidente Federal de Alemania:

- 1) Representar internacionalmente a la federación (Art. 59 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania);
- 2) Concluye tratados con los Estados extranjeros;
- 3) Recibe representantes diplomáticos; y
- 4) Nombramiento y relevo de los jueces federales, funcionarios federales y militares; derecho de gracia;

Existe responsabilidad del Presidente Federal por violación dolosa de la Ley Fundamental o de otra ley fundamental, para su procedencia y discusión deberá ser presentada una solicitud, apoyada por una cuarta parte de los miembros del *Bundestag* o por una cuarta parte de los votos del *Bundesrat* y la resolución formulada debe ser aprobada por dos tercios de los miembros del éste o de aquél. Para la remoción del Presidente se requiere de la determinación de la Corte Constitucional Federal, en términos del párrafo segundo del artículo 61 de la Ley Fundamental que a la letra establece:

“ARTÍCULO 61 [Acusación ante la Corte Constitucional

Constitucional Federal]

(2) Si la Corte Constitucional Federal comprueba que el Presidente Federal es culpable de una violación dolosa de la Ley Fundamental o de otra ley federal, podrá separarlo del cargo. Mediante una disposición cautelar podrá resolver, después de presentada la acusación, el impedimento del Presidente Federal para el ejercicio de su cargo.”

#### **2.2.1.1. Moción de Censura Constructiva.**

En cuanto al Canciller, éste es responsable de su funcionamiento ante el *Bundestag*, el cual puede ejercitar la moción de censura constructiva, conforme a lo estipulado en el artículo 67 del ordenamiento multicitado, el cual establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 67 [Moción de censura [constructiva]

(1) El Bundestag sólo podrá plantear una moción de censura frente al Canciller Federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando a quien resulte elegido.

(2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas.”

Como se observa, la remoción del Canciller es procedente con el único requisito consistente en que el *Bundestag* elija, por la mayoría de sus miembros al

sucesor de aquél, sin que exista otros requisito de procedibilidad, es decir, la separación del cargo del Canciller puede obedecer a cuestiones netamente políticas sin que ello implique, necesariamente, una ineficacia en su labor gubernamental. Sin embargo, cabe recordar que a través del tiempo el Parlamento alemán ha aplicado la anterior figura con base en el desempeño de la labor gubernamental eficaz.

### **2.2.2. Delitos Cometidos por Funcionarios en el Ejercicio del Cargo Público.**

El Código Penal alemán existe, en su Parte especial, una tipificación de delitos que atentan contra el orden público, dentro de aquella se establece una clasificación de delitos cuyo bien jurídico protegido radica en la puesta en peligro del estado democrático de derecho, contemplado en la sección primera, dentro de la cual no existe un tipo penal que imponga pena alguna por el incumplimiento de promesas de campaña, cuestión indispensable en el presente trabajo de investigación.

En segundo término, el Código Penal alemán, así como el derecho penal mexicano, también tipifica un delito denominado como Traición a la Patria, contemplándolo en el contenido del dispositivo normativo correspondiente el artículo 94 del ordenamiento en mención, de la siguiente forma:

“94. Traición a la patria

(1) Quien

1. Comunique un secreto de Estado a una nación extranjera o a uno de sus intermediarios o (sic)

2. Además permita que llegue a una persona no autorizada o lo haga conocer públicamente para poner en desventaja a la República Federal de Alemania o para beneficiar a una nación extranjera y con ello provoque el peligro de una grave desventaja para la seguridad externa de la República Federal de Alemania, será castigado con pena de privación de la libertad no inferior a un año.

(2) En casos especialmente graves el castigo será pena privativa de la libertad de por vida o pena privativa de la libertad no inferior a cinco años. Un caso especialmente grave se presenta por regla general cuando el autor:

1. Abusa de una posición responsable que le obliga en especial a guardar los secretos de Estado, o
2. Por medio del hecho produzca el peligro de una grave desventaja para la seguridad externa de la República Federal de Alemania.”
3. El anterior precepto dista mucho de las conductas enmarcadas dentro del nuestro ordenamiento penal, toda vez que limita su extensión a castigar exclusivamente la conducta relativa a la revelación de secretos del Estado.”

De la misma forma, dentro de la sección trigésima, denominada “Hechos Punibles en el Ejercicio del Cargo Público”, de la parte especial, referida a los delitos en particular, pueden encontrarse diversos delitos como los que a continuación enumeraremos de forma limitada, tomando como base el criterio de

de investigación que el presente trabajo amerita, los cuales son:

- 1) Aceptación de ventaja, referente a los titulares de cargos público que exija, se haga prometer, o acepte una ventaja para sí o un tercero por una acción del servicio
- 2) Corruptela;
- 3) Cohecho por dar u ofrecer;
- 4) Remuneración del arbitro;
- 5) Prevaricato;
- 6) Lesión corporal en el ejercicio del cargo;
- 7) Obtención de una declaración mediante violencia;
- 8) Persecución de no culpables;
- 9) Violación del secreto de servicio y de una obligación especial de secreto
- 10) Colusión.

Del análisis del contenido del Código Penal alemán observamos la inexistencia de la tipificación de un delito que penalice el incumplimiento de promesas de campaña, sin embargo, cabe recordar que el Estado alemán goza de un sistema burocrático eficiente, el cual ha logrado a través de su forma de gobierno de tipo parlamentario, mediante un ejercicio de vigilancia respecto del principal responsable de la Administración Pública de manera cotidiana, por lo que éste

debe mantener la aprobación de la mayoría del órgano legislativo, ya que sin ésta se verá obligado a dimitir y dicho legislativo podrá nombrar a un nuevo Canciller, el cual deberá ser ratificado por el Ejecutivo invariablemente.



## **CAPÍTULO 3**

### **MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL ESTADO DEMOCRÁTICO MEXICANO**

Como preámbulo debemos determinar que el derecho tiende a establecer reglas de conducta que rigen una comunidad, para que ésta se desarrolle de manera armónica, mediante la inclusión de derechos para lograr una paz social. El derecho electoral regula los derechos y obligaciones de ciudadanos y partidos políticos, a fin de establecer un sistema de elecciones cuyo objetivo radica en la renovación de representante populares de los órganos de gobierno. En este capítulo analizaremos los aspectos jurídicos que regulen el aspecto político-electoral del Estado mexicano, así como diversos aspectos jurídicos que nos serán de utilidad en el desarrollo de nuestra propuesta.

#### **3.1. Forma de Gobierno**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la preeminencia de la voluntad popular, por medio de la cual, el poder público queda legitimado y a su vez, obligado a actuar en provecho de la población, así lo determina el artículo 39 del ordenamiento en mención, que a la letra establece:

“ARTÍCULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

En cuanto a la forma de gobierno, modelo de estructuración del Estado Mexicano, el artículo 40 constitucional establece las siguientes bases:

“ARTÍCULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El sistema democrático radica, en esencia, en la facultad de los ciudadanos para acceder al ejercicio del poder público y elegir a los representantes populares por medio de elecciones. La democracia, además de contemplar las características antes brevemente mencionadas, persigue un fin fundamental, el cual queda expresado en el apartado a), fracción II del artículo 3º de la Constitución, el cual en lo conducente establece:

[...]

“a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

[...]

Con lo anterior se deja de manifiesto que el constante mejoramiento de la población debe ser el sustento de toda actividad del gobierno.

Las bases estructurales de nuestra democracia se encuentran contenidas en el artículo 41 del ordenamiento multicitado, mismo que durante el proceso de realización de ésta tesis ha sido reformado por Decreto de fecha 13 de noviembre de 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que es indispensable transcribir dicho texto modificado en el *corpus* de este trabajo, mismo que a la letra establece:

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

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier for-

ma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que

hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no

podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior; y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias



electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional; y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se

realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral

mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

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

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

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de

los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

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

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

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

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

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

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

sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho

sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

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

La reforma, de manera sintética, versa sobre cuatro ejes temáticos: 1) las condiciones de competencia; 2) régimen de partidos; 3) medios electrónicos y contienda política; y 4) autoridades electorales.

Dentro de los aspectos relevantes de la reforma electoral se encuentran, en primer término, la prohibición de intervenciones por parte de organizaciones gremiales en la creación de partidos o afiliaciones corporativas. Otro punto importante es el establecimiento de la facultad, por excepción, de las autoridades electorales para intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos. De la misma forma, se determina una nueva clasificación para erogar un porcentaje del financiamiento público para las denominadas actividades específicas, mismas que analizaremos en el siguiente párrafo.

En cuanto a la forma para determinar el monto de financiamiento público que deberá destinarse a los partidos políticos por el rubro de actividades ordinarias permanentes, se establece una fórmula aritmética para su cálculo, la cual consiste en multiplicar el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario, vigente en el Distrito Federal (SMVDF), por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La forma de distribución de dicho financiamiento es la siguiente: el 30% será repartido de forma igualitaria; el 70%, en relación al



porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Por lo que respecta al financiamiento para la obtención del voto, se establece el equivalente al 50% del monto total calculado para el sostenimiento de las actividades ordinarias de cada partido; y en lo tocante a las actividades específicas (educación, capacitación, investigación socioeconómica y tareas editoriales), será del equivalente al 3% del monto total de financiamiento por concepto de actividades ordinarias permanentes, repartido de tal forma que el 30% se distribuya igualitariamente entre todos los partidos y el 70%, de acuerdo con el porcentaje de votación de la elección para diputados federales inmediata anterior.

La modificación constitucional, además de confirmar la fijación de límites para las erogaciones de gastos de campaña, también los señala para las elecciones internas de candidatos en los partidos políticos.

Respecto del monto límite para las aportaciones hechas por los simpatizantes, se establece un porcentaje determinado, es decir, un máximo anual, para cada partido, de 10% del tope de gastos de campaña establecidos en la elección de Presidente inmediata anterior.

Se estatuye el mandato constitucional para que en la ley reglamentaria se implemente un procedimiento de liquidación de obligaciones y de adjudicación, a la federación, de bienes y remanentes de los partidos políticos por la pérdida de su registro.

El Congreso de la Unión, al modificar la fracción tercera del artículo 41 de la Constitución, sienta las bases respecto a la utilización de los medios de comunicación social, de la siguiente forma:

- a) Se establece como facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral (en lo subsecuente IFE), la administración del tiempo destinado al Estado en

- radio y la televisión, para sus propios fines y los derechos de los partidos políticos;
- b) Otorga el derecho al IFE para contar con 48 minutos diarios de espacio en radio y televisión, en un horario de seis de la mañana a las veinticuatro horas;
  - c) En precampañas, los partidos políticos nacionales, en conjunto, dispondrán de un minuto por cada hora de transmisión;
  - d) Dentro de las campañas electorales, los partidos políticos contarán con un porcentaje equivalente al ochenta y cinco por ciento de los 48 minutos otorgados al IFE;
  - e) La distribución del tiempo en transmisiones de radio y televisión otorgado a los partidos políticos, se basa en la misma fórmula utilizada con anterioridad, es decir, 30% otorgados de manera igualitaria; 70% conforme al porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados federales inmediata anterior.
  - f) Se prohíbe expresamente la contratación o adquisición de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos políticos, ya sea por sí o por terceras personas; así como la contratación, por parte de personas físicas o morales, de propaganda para influir en pro o en contra de algún candidato o partido; del mismo modo en relación con la propaganda contratada por extranjeros;
  - g) En cuanto al contenido de los mensajes de propaganda político-electoral, los partidos políticos deberán de abstenerse de denigrar a éstos, a las instituciones o calumniar a las personas;
  - h) La suspensión de propaganda gubernamental de cualquier ente público, con excepción de las campañas de información sobre protección civil, servicios educativos, salud y de autoridades electorales, es otra de las modificaciones implementadas;
  - i) Se faculta para imponer como sanciones a las anteriores disposiciones, la cancelación inmediata de transmisiones, concesiones y permisos de radio y televisión;

- j) Como reglamentación de los tiempos de campañas electorales y precampañas, se establece para las primeras, en relación con la elección Presidencial, un plazo de noventa días y de treinta, en las elecciones intermedias de diputados. En cuanto a las precampañas, el plazo no podrá ser mayor a las dos terceras partes del establecido para las campañas electorales.
- k) Se establece una Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, la cual se encargará de fiscalizar todos los egresos e ingresos del IFE.

Para fines del presente trabajo es indispensable señalar que, esta denominada séptima reforma electoral de dos mil siete, pone énfasis en aspectos de competencia electoral o si se quiere, dicho de otra manera, en la calidad de la contienda política, propugnando por el predominio del debate electoral, sobre el dispendio económico que en las campañas electorales precedentes ha regido.

### **3.1.1. Prerrogativas de los Ciudadanos**

Los derechos político-electorales o prerrogativas, son otorgadas a los ciudadanos para que éstos puedan influir en la vida política, así como determinar la integración sus órganos de gobierno y de esta forma, contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

#### **3.1.1.1. Derecho al Voto Activo**

El sufragio es un derecho universal, por medio del cual, el ciudadano elige a los representantes de elección popular y contribuye en el fortalecimiento de nuestro sistema democrático. Dicha prerrogativa debe reunir ciertos requisitos para su pleno ejercicio, los cuales son enmarcados por la fracción I, en su párrafo segundo del artículo 41 constitucional, que a la letra establece:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”

A las características antes mencionadas, debemos agregar las contenidas en el artículo 4° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo subsiguiente COFIPE), el cual preceptúa lo siguiente:

#### “ARTÍCULO 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.
2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.“
3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o

coacción a los electores.”

Nuestra legislación electoral tiene como principal sustento de su organización, el mantenimiento y resguardo los principios antes mencionados.

### **3.1.1.2. Derecho al Voto Pasivo**

El derecho al voto pasivo consiste en la facultad de los ciudadanos para ser electos a cargos de elección popular, para lo cual es indispensable que aquél reúna ciertos requisitos, denominados de elegibilidad, a fin de poder acceder al ejercicio de esta prerrogativa política. En el presente trabajo delimitaremos este tema en relación al estudio de los requisitos de elegibilidad, que deberán reunir los interesados en acceder al cargo de Presidente de la República, descritos en el artículo 82 de la Constitución, sin embargo, para efectos de este trabajo sólo nos interesa analizar los requisitos establecidos por el COFIPE<sup>19</sup>, mismos que serán analizados en el siguiente apartado.

## **3.2. Registro de Candidaturas para la Elección de Presidente de la República.**

Dentro del Proceso Electoral existe una etapa denominada preparación de la elección, dentro de ésta se realiza un procedimiento que tiene como fin el registro de candidaturas, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos. En primer lugar, el COFIPE establece un plazo para registrar las candidaturas a la elección Presidencial comprendido del quince al veintidós de marzo del año de la elección, así determinado por el artículo 223 del código citado.

---

<sup>19</sup> NOTA: Bajo el esquema de la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue modificado en su contenido, adaptándolo a las exigencias de las modificaciones mencionadas. Lo anterior quedó formalizado con la publicación del Decreto correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de enero de dos mil ocho, bajo la rúbrica del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y el Secretario de Gobernación, Francisco Javier Ramírez Acuña. La nueva disposición entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Nuestro sistema electoral, a nivel federal, establece la facultad exclusiva de los partidos políticos para postular ciudadanos a cargos de elección popular, lo anterior conforme a lo estipulado por el acápite 1º, del artículo 218 del COFIPE, el cual versa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 218

1 Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.”<sup>20</sup>

Los partidos que deseen registrar candidaturas deberá reunir ciertos requisitos, el primero de ellos descrito en el artículo 222 del COFIPE, el cual determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 222

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.”

Lo anterior reafirma lo dispuesto en el artículo 27, inciso e) del Código multicitado, referente a los estatutos que regirán la vida interna de los partidos políticos, los cuales, conforme a dicho artículo, deberá de establecer la obligación de éstos para presentar una plataforma electoral en cada elección en la que pretendan participar.

---

<sup>20</sup> Nota: El texto de los artículos transcritos corresponde al marco jurídico electoral vigente reformado, conforme a lo enmarcado en la nota anterior. Sólo se hará referencia específica respecto de aquellos artículos cuyo contenido se haya modificado sustancialmente, por lo que no haremos referencia de la traslación del contenido de los artículos en el referido Código reformado, que no contengan modificación sustantivas.

### 3.2.1. Plataforma Electoral

Partiremos por definir que por Plataforma Electoral debemos entender al conjunto de principios y postulados que deberán sostener los candidatos a cargos de elección popular durante la campaña en que aspiren a ser electos. Aquélla deberá ser congruente con la declaración de principios del partido político postulante y el programa de acción que éste haya creado con motivo de la elección en curso.

La declaración de principios antes mencionada, está contemplada en el artículo 25 del COFIPE, misma que deberá de contener lo siguiente:

#### “ARTÍCULO 25

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;

b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;

c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las

personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos;<sup>21</sup>

d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática; y

e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.”<sup>22</sup>

Estos principios son la base primordial para el desempeño democrático-electoral de los partidos políticos.

#### **3.2.1.1. Programa de Acción**

Una vez analizado lo anterior, debemos dilucidar que el denominado programa de acción deberá ser congruente con la declaración de principios antes transcrita y, además, deberá de contener los siguientes puntos contemplados en el artículo 26 del COFIPE, que a la letra establece.

##### “ARTÍCULO 26

1. El programa de acción determinará las medidas para:

a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;

b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacio-

---

<sup>21</sup> Nota: De dicho párrafo se eliminó la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de las denominadas sectas, cuestión comprendida en el anterior texto del COFIPE.

<sup>22</sup> Nota: Este párrafo e) fue agregado, a fin de resguarda la equidad de género en cuanto a la participación política, así como el fomento de ésta.



nales;

c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiendo en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y

d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.”

Esta plataforma deberá presentarse dentro de los primeros quince días del mes de febrero del año de la elección, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien expedirá constancia de dicho acto (Art. 222, par. 2° del COFIPE).

Para el registro de candidaturas se presentará solicitud por escrito que contendrá lo descrito por el artículo 224 del Código en mención, el cual en lo conducente establece:

#### “ARTÍCULO 224

1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

b) Lugar y fecha de nacimiento;

c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

d) Ocupación;

e) Clave de la credencial para votar; y

f) Cargo para el que se les postule.

2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar.

3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

4. La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

5. La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinomial nacional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la

constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

6. Para el registro de candidatos de coalición, según corresponda, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 95 al 99 de este Código, de acuerdo con la elección de que se trate.”

Una vez recibida la solicitud de registro por el Presidente o Secretario del Consejo General del IFE, dentro de los tres días siguientes se verificará que aquella cumplan todos los requisitos señalados en el artículo transcrito *a priori*, conforme a lo estipulado por el párrafo 1º, del artículo 225 del COFIPE. De no cumplimentarse dichos elementos, se le notificará de inmediato al partido postulante, quien contará con el plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar los errores, párrafo 2º del precepto antes citado. Una vez concluido el término de registro de candidaturas, el Consejo General del IFE celebrará una sesión, cuyo único objeto será registrar las candidaturas que correspondan, acápite 5º del artículo multicitado. Una vez concluido este procedimiento, el IFE tomará las medidas necesarias para hacer públicas las anteriores conclusiones, conforme a lo estipulado en el párrafo octavo del artículo en mención que a la letra establece:

“8. Al concluir la sesión a la que se refiere el párrafo 5 de este artículo, el secretario ejecutivo del Instituto o los vocales ejecutivos, locales o distritales, según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas, dando a

conocer los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos.”

Como se observa el IFE debe realizar una revisión de la solicitud de registro de candidaturas, tomando como base los requisitos de forma exigidos, dentro de los cuales se encuentra la presentación de la Plataforma Electoral.

### **3.3. Régimen Jurídico de los Partidos Políticos**

Ante la preeminencia otorgada por nuestro ordenamiento electoral a los partidos políticos, en torno a su facultad exclusiva para el registro de candidaturas a cargos de elección presidencial, es indispensable el estudio del régimen jurídico al que se encuentran sometidos.

#### **3.3.1. Finalidad de los Partidos Políticos**

Con base en el estudio del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dilucidamos que los fines de los partidos políticos son:

- 1) Promover la participación del pueblo en la vida democrática;
- 2) Contribuir a la integración de la representación nacional; y
- 3) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

La distribución del poder entre los ciudadanos es premisa fundamental de los partidos políticos y, de esta manera, garantizar la inclusión de los gobernados en la toma de decisiones gubernamentales a través de sus representantes populares.

#### **3.3.2. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos**

Dentro de nuestro orden normativo, los partidos políticos son considerados como entes de interés público, constituidos como personas morales, por lo cual son sujetos de derechos y obligaciones. De esta forma los artículos 36 y 38 del COFIPE, enmarcan los derechos y obligaciones de los partidos políticos, los cuales son:

#### “ARTÍCULO 36

##### 1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;

c) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución,<sup>23</sup>

d) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de este Código;

e) Formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que

---

<sup>23</sup> Nota: Se elimina de dicho inciso las características ya enmarcadas en la Constitución, en cuanto a la obligación de los partidos para promover la participación del pueblo en la vida democrática, de la contribución en la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, cuestión que ya estipulada por el artículo 41 de nuestro máximo ordenamiento.

establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos en los términos de este Código;<sup>24</sup>

f) Participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución;

g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, en los términos de la Constitución y este Código;

h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;

j) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales; y

k) Los demás que les otorgue este Código.”

---

<sup>24</sup> Nota: Se establece como nuevo requisito para la formación de frentes, coaliciones o fusiones, la previa aprobación del órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados.

Dentro de las obligaciones de los partidos políticos encontramos las siguientes:

“ARTÍCULO 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;

d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;

e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;<sup>25</sup>
- i) Sostener, por lo menos, un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;<sup>26</sup>
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
- l) Comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá

---

<sup>25</sup> Nota. En cuanto a los plazos para la publicación de materiales de divulgación de los partidos políticos se establece un tiempo de tres meses, los que anteriormente tenían un carácter mensual; para los de carácter teórico se estipula una temporalidad semestral, en lugar de la trimestral anteriormente designada.

<sup>26</sup> Nota: Se elimina el aspecto relativo a la obligación específica para la designación, por parte de los partidos políticos, del 50% de los tiempos oficiales en radio y televisión para promover la plataforma electoral de los partidos políticos.



dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.

m) Comunicar al Instituto, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social;

n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;

o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;<sup>27</sup>

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo

---

<sup>27</sup> Nota: Se anexa el término precampaña en cuanto a la obligación de aplicar el financiamiento para el sostenimiento en aquél rubro y en el de las campañas.

caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;<sup>28</sup>

q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;

s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;<sup>29</sup>

t) Cumplir con las obligaciones que este Código les establece en materia de transparencia y acceso a su información; y<sup>30</sup>

u) Las demás que establezca este Código.

2. Las modificaciones a que se refiere el inciso l) del párrafo anterior en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral.”

---

<sup>28</sup> Nota: Se eliminan de este inciso los conceptos de diatriba, infamia, injuria o difamación, prohibidos en la propaganda política y electoral. Asimismo, se establece un procedimiento expedito para actuar contra dichos actos prohibitivos.

<sup>29</sup> Nota: La especificación de los ámbitos en los que debe implementarse la equidad de género y la igualdad de oportunidades, es motivo de la reforma a este inciso, el cual determina dentro de dichos ámbitos se encuentran las directivas de los órganos de dirección de los partidos políticos y en las candidaturas a cargos de elección popular. Anteriormente se establecía la garantía de la participación de la mujeres en la “toma de decisiones en las oportunidades políticas”.

<sup>30</sup> Nota: El acceso a la información se erige en una nueva obligación para los partidos políticos, por lo que se da una apertura en materia de transparencia, benéfica para los ciudadanos, la cual, hasta antes de esta reforma, estaba sometida a las complicidades de las cúpulas partidarias y ajenas al escrutinio público.

Otra obligación la constituye el establecer un estatuto que rija su organización interna, el cual deberá establecer los puntos establecidos en el artículo 27 del Código multicitado, mismos que versa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 27

1. Los estatutos establecerán:

a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido;

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido, con facultades de

supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;<sup>31</sup>

III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña a que se refiere este Código;

d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;

e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción;

f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y

g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita."<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Nota: En cuanto a la estructura orgánica de los partidos políticos, las modificaciones implementan una facultad de supervisión y autorización de otras instancias partidistas.

Las anteriores estipulaciones se traducen en la obligación de resguardar y fortalecer las prácticas democráticas, conducirse y regirse por principios éticos, cívicos y apearse a la legalidad; contribuir dentro del desarrollo educativos de carácter democrático y cívico a través de la formación política. Diversa obligación, no contenida explícitamente, pero la cual se desprende del análisis del texto legal, es la de luchar contra los fenómeno del abstencionismo (manifestación en la que el elector expone su inconformidad con todas las propuestas políticas mediante la anulación de su voto en las urnas) y el ausentismo (fenómeno en el cual los ciudadanos desisten de acudir a las urnas, manifestando su desacuerdo o desinterés por su participación en el proceso electoral).

### **3.3.3. Personalidad Jurídica**

La personalidad jurídica es la prerrogativa que otorga a los partidos la capacidad para realizar actos, dentro de su esfera de competencia, por medio de sus representantes y también los hace objeto de derechos y obligaciones por sus actos, ante los que deben asumir su plena responsabilidad como entes de interés publico. De esta manera se establece un sistema de triple responsabilidad: administrativa, penal y civil, independientes, lo anterior derivado de lo dispuesto por el artículo 39, acápite segundo, que a la letra establece:

“2. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que, en su caso, pudieran exigirse a los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.”

---

<sup>32</sup> Nota: El nuevo texto del inciso g) del artículo 27, implementa un órgano permanente de solución de controversias internas de los partidos. Así mismo, la bi-instancialidad es otro principio determinado para la sustanciación de las controversias enmarcadas con anterioridad, así como el de prontitud y expedités en estos procedimientos.

Como se observa, el sistema de responsabilidad administrativa comprende tanto a partidos, dirigentes y candidatos, con independencia de la responsabilidad civil o penal que en su caso pudieran derivar de dichas conductas.

El COFIPE establece en su Libro séptimo, denominado “*De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno*”, un catálogo de las conductas a que se encuentran sujetos partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos, personas físicas o morales, servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, notarios públicos, extranjeros, concesionarios o permisionarios de radio y televisión, organizaciones ciudadanas, sindicales, laborales o patronales, ministros de culto, así como asociaciones y agrupaciones religiosas.

Dentro de las conductas sancionadas encontramos las siguientes:

El incumplimiento de: a) obligaciones contenidas en el artículo 38 del COFIPE, (transcritas en el capítulo 3.3.2. de esta tesis); b) acuerdos del Instituto Federal Electoral; c) topes en materia de financiamiento y fiscalización; 4) de normas en materia de acceso a la información; 5) el incumplimiento, sin causa justificada, de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos, y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto. Otras conductas sancionadas son: la omisión de presentar informes de precampaña o campaña; la realización anticipada de actos de campaña en territorio nacional o en el extranjero; exceder los topes de gastos de campaña; contratar directamente o por terceras personas, tiempo en radio y televisión; la difusión de propaganda electoral que denigre instituciones, partidos políticos o calumnie a las personas, de la misma forma aquellas de carácter gubernamental dentro del periodo de campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive (quedando exceptuada la información relativa a servicios educativos y de salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia); y, la

utilización de programas sociales y de recursos, de las autoridades en los tres ámbitos de gobierno, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato. Estas son algunas de las conductas con que se sanciona a los actores políticos relevantes para la realización del presente trabajo como: precandidatos, candidatos y partidos políticos.

En cuanto a las sanciones que deberán de aplicarse a los partidos políticos por incurrir en las conductas señaladas con anterioridad, el acápite 1, inciso a) del artículo 354 del COFIPE señala las siguientes:

“ARTÍCULO 354

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta

el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a



ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato;

En cuanto a los ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral, se sancionara en términos del inciso f), artículo 354 del multicitado código, de la siguiente forma:

“d) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

I. Con amonestación pública;

II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo; y

III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito

Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo;”

En relación a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos Políticos, las sanciones que les pueden ser aplicadas son:

“g) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; y

III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional;”

Estas son algunas de las sanciones administrativas aplicables por violaciones a las disposiciones del COFIPE.

### **3.4. Régimen Jurídico del Poder Ejecutivo Federal**

Para el Estado mexicano y su forma de gobierno es de vital importancia la función, de carácter administrativo, que el Poder Ejecutivo Federal ejerce a través de la estructura denominada Administración Pública Federal, de la cual el Presidente de la República es el titular, debido a que éste marca las directrices gubernamentales que las dependencias a su cargo deben seguir. Por lo

anteriormente expuesto es indispensable analizar el régimen jurídico al que se encuentra sometido dicho poder.

### **3.4.1. Facultades y Obligaciones del Presidente de la República**

El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Federal, conforme al artículo 89 de la Constitución, tiene las siguientes atribuciones:

“ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la

cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de

Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

Dentro de las facultades más relevantes del Presidente de la República, se encuentra la de satisfacer los intereses colectivos por medio de la función administrativa, a través de la cual aquél ejecuta las leyes proveyendo lo necesario, en este rubro, para lograr la exacta observancia de éstas. Para la realización de dicha atribución, el Ejecutivo Federal cuenta y está a cargo de una estructura gubernamental denominada Administración Pública Federal, la cual tiene como base de su actuación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de este ordenamiento encontramos algunas funciones claves, cuya consecución incide en el fortalecimiento del Estado, mediante la resolución de conflictos que redundan en perjuicio de éste y, en consecuencia, de la sociedad.

La multiplicidad de ordenamientos legales que determinan las facultades, derechos, obligaciones y actividades que debe desempeñar el Presidente de la República, como titular de la Administración Pública Federal, nos hace imposible su enumeración, sin embargo, para los fines de este trabajo nos servirá la mención de sólo algunas de dichas facultades que inciden de forma determinante en los factores económicos y sociales que influyen en las condiciones actuales del país. De esta forma la fracción primera del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina las actividades que deberá desempeñar ésta en torno a la problemática de la pobreza, dicho numeral a la letra establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 32. La Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;”

De igual forma, el artículo 40 de la ley en comento, establece la procedencia de la actividad gubernamental para el mejoramiento del aspecto laboral en el país, el cual versa de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 40. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XVII Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;”

Estas son algunas de las actividades que la Administración Pública Federal debe implementar, las cuales influyen de manera determinante en el desarrollo de la Nación.

#### **3.4.1.1. Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo fija con claridad los objetivos y prioridades para hacer frente a los grandes desafíos de la Nación, a través de la formulación de políticas, programas y proyectos para avanzar en la estrategia de desarrollo del país y su definición queda comprendida dentro del contenido del artículo 3° de la Ley de Planeación, el cual a la letra establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende

por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”

Como se observa, el Plan nacional de desarrollo es el instrumento a través del cual la Administración Pública Federal establece la formulación de políticas públicas, a fin de modificar las condiciones actuales del país con un determinado objetivo, dicho proyecto tiene su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual versa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.



Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

El Ejecutivo Federal es el encargado de establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como de los criterios para la formulación, instrumentación, control, evaluación del plan y los programas de desarrollo, asimismo, elaborar el denominado Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

El artículo 2° de la Ley de Planeación, establece el fin y los principios en que deberá estar sustentado el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, el cual a la letra establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.”

De lo hasta ahora expuesto, podemos concluir la vital importancia del Plan Nacional de Desarrollo en el desarrollo del país, ya que éste es el vértice de la actuación de la Administración Pública Federal y sustento de toda actividad gubernamental para determinar las propuestas en materia de políticas públicas a fin de resolver los problemas nacionales.

#### **3.4.2. Régimen de Responsabilidad del Presidente de la República**

Es indispensable, para los fines del presente trabajo, determinar a que régimen de responsabilidad se encuentra sometido el Presidente de la República. En este sentido cabe aclarar que, cualquier funcionario público y en el caso específico, el titular del Ejecutivo Federal, son responsables por cualquier violación a la constitución o las leyes que de ella emanen, sin embargo, durante el tiempo de sus encargos gozan de fuero constitucional, el cual preserva a los sujetos responsables de dicha violación de ser enjuiciados por los tribunales ordinarios, garantizando que éstos únicamente podrán juzgarlos siempre y cuando exista una determinación derivada de los procedimientos como la declaración de procedencia o a través de juicio político que así lo determine.

En cuanto al Presidente de la República, éste goza de un régimen especial de

responsabilidad dentro de su periodo de gobierno, lo anterior en virtud de lo estipulado por el artículo 108 de la Carta Magna, dicho artículo, en lo conducente, versa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

Como puede dilucidarse, el Presidente de la República sólo es sujeto al régimen de responsabilidad de los servidores públicos durante su gestión gubernamental por la comisión de aspectos de carácter penal, no obstante lo dispuesto *a priori*, el procedimiento de Declaración de Procedencia, mecanismo a través del cual la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos, no es aplicable; lo anterior se desprende del párrafo cuarto del artículo en mención, el cual determina que en cuanto al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, relativo al Juicio Político. En este supuesto, la Cámara de Senado-

res resolverá con base en la legislación penal aplicable.

La acusación que pudiera hacerse respecto del Presidente de la República procede ante el delito de traición a la patria, el cual ésta determinado dentro del libro segundo, título primero del Código Penal Federal denominado “*Delitos Contra la Seguridad de la Nación*”, contenido dentro de los numerales del 123 al 126, los cuales enmarcan las hipótesis y las penas aplicables a cada una de ellas, mismas que a continuación se transcriben:

“ARTÍCULO 123.- Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II.- Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para

entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV.- Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V.- Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI.- Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII.- Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

VIII.- Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

IX.- Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI.- Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII.- Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII.- Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV.- Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades,

sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.”

Del contenido del artículo 124, se desprende que las conductas tipificadas como delito de traición a la patria, en otra modalidad, obedece a cuestiones de sometimiento y ayuda por parte de mexicanos hacia agentes externos, ya sea para declarar al guerra contra otra nación, celebre, ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro país o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en éste. El 125 basa su esencia en conductas de similar contenido del artículo antes citado.

Estas son las circunstancias en las que el cualquier persona puede incurrir en la tipificación del delito de traición a la patria, el cual conforme al artículo 194, fracción, inciso 2) del Código Federal de Procedimientos Penales, es considerado como grave.

#### **3.4.2.1. Juicio Político**

En cuanto al procedimiento del Juicio Político, como se desprende del contenido del artículo 110 implica, en primer término, la existencia de una acusación ante la Cámara de Senadores, hecha por la Cámara de Diputados. Esta acusación debe estar precedida por una declaración realizada por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, previo procedimiento previsto por la ley respectiva, así como de una audiencia, ante el mismo órgano, otorgada al servidor público sujeto a dicho juicio.

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, las cuales conforme



al artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son las siguientes:

“ARTÍCULO 7

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública

Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”

Una vez reunidos los requisitos anteriores, el Senado de la República se erigirá en Jurado de Sentencia, el cual resolverá por medio de una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con la asistencia del servidor sujeto a Juicio Político.

Las sanciones aplicables consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Como observamos, existe una contradicción respecto de la responsabilidad en que pudiese incurrir el Presidente de la República, puesto que la Constitución establece claramente que dicho representante puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por el delito de traición a la patria y delitos graves del orden común, a través del procedimiento de Juicio Político, sin embargo, del contenido del artículo 110 referente a éste, no se desprende la mención al Presidente de la República como servidor público sujeto dicho juicio. Lo anterior

es obra de las reminiscencias de nuestro sistema presidencialista, antidemocrático y autoritario.

Con lo anterior podemos determinar, a grandes rasgos, el funcionamiento de nuestro sistema de gobierno democrático, así como las garantías respecto de los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad del Presidente de la República ante los gobernados, lo cual será de vital importancia para el desarrollo de nuestra propuesta en materia constitucional-electoral.

## **CAPÍTULO 4**

### **NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PARA LA DEFENSA POSTELECTORAL DEL VOTO.**

#### **4.1. Planteamiento del Problema**

El Estado, como ente jurídico-político de una sociedad, tiene como finalidad lograr el bien público, el cual consiste en defender la existencia misma de aquél ante las problemáticas de carácter interno o externo que redunden en su perjuicio, así como el de lograr establecer las circunstancias económicas, sociales, culturales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual.

Con sustento en lo anterior, el Estado adopta una forma de estructuración, basada en circunstancias de tiempo, lugar y realidad de la civilización para lograr el fin anteriormente mencionado. En esta tesitura, el Estado mexicano ha adoptado como forma de gobierno a la democracia, la cual conforme al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe ser concebida solamente como una estructura jurídica y régimen de gobierno, “sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Derivado de las condiciones actuales que nuestro país enfrenta, encontramos diversos problemas que México afronta, dentro de ellos la pobreza, la inseguridad, falta de crecimiento económico sostenido, desempleo, marginación, analfabetismo, esto sólo por mencionar algunos. Lo anterior demuestra que el Estado mexicano no ha cumplido con el objetivo estipulado por el artículo 3° constitucional, es decir, el constante mejoramiento del pueblo mexicano, por consiguiente, no ha concretado el denominado bien público, fin al que todo Estado debe aspirar.

Las razones determinantes para la subsistencia de dichos problemas son de carácter multifactorial, no obstante, el Estado juega un papel preponderante en torno a los temas en cuestión (sin desvincular la responsabilidad de todos los actores y fenómenos relacionados). Lo anterior queda evidenciado en una determinación acertada, realizada por el Banco Mundial en un informe sobre el desarrollo mundial, en el sentido de establecer que “la historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social”.<sup>33</sup>

Dicha premisa revela que el gobierno es un elemento clave dentro del desarrollo de un país y, en este sentido, el Estado mexicano, con base en hechos, datos y cifras ha demostrado un desempeño gubernamental ineficaz en la actividad de sus órganos de gobierno y una marcada incompetencia para dar solución a las problemáticas que al país y a su población les aquejan. De esta forma, conseguir una eficacia gubernamental es determinante para lograr el beneficio de la sociedad, por lo que es indispensable establecer ciertos mecanismos jurídicos que la propicien.

#### **4.2. Propuesta**

De lo analizado en los capítulos precedentes, consideramos indispensable crear un mecanismo que propicie la eficacia del poder Ejecutivo Federal (parte integral del gobierno mexicano), así como una defensa postelectoral íntegra del voto. En esta tesitura, se propone el establecimiento de la figura jurídica denominada “voto programático”, a través de la cual se vinculará al Presidente de la República con las propuestas realizadas en la campaña electoral en la que éste haya sido electo, estableciéndose como obligación de aquél el cumplimiento de dichas propuestas, así como la imposición de consecuencias

---

<sup>33</sup> Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación, Oxford University Press, Inglaterra 1997, p. lii.

jurídicas de carácter penal ante dicho incumplimiento, mediante reforma a los artículos 41 y 89 fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primer caso se debe consignar la responsabilidad de los candidatos a la Presidencia de la República en torno al incumplimiento de sus promesas de campaña, en caso de llegar a ganar la elección presidencial; en tanto que en lo concerniente a la fracción VII del artículo 89, la cual actualmente se encuentra derogada, deberá establecerse como obligación del titular del ejecutivo federal el dar cumplimiento a sus promesas de campaña dentro de los programas de gobierno.

La anterior propuesta deberá ir acompañada de diversas modificaciones legales para dar viabilidad y certeza jurídica a la misma, las cuales serán desglosadas en el siguiente capítulo.

### **4.3. Desarrollo de Propuesta**

En este capítulo desarrollaremos los puntos esenciales para dar una forma jurídica coherente a nuestra propuesta de reforma electoral anteriormente enmarcada, por lo anterior analizaremos de manera separada cada una de sus vertientes legales.

#### **4.3.1. Proyecto de Decreto para Reformar y Adicionar los Artículos 26, 41 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley de Planeación a Fin de Implementar el Voto Programático.**

El Presidente de la República, como titular de la Administración Pública Federal, desempeña un papel fundamental dentro del Estado mexicano, ya que mediante su función de ejecutar las leyes a su máxima observancia, se avoca a lograr la satisfacción de los intereses colectivos, así como a combatir diversos

factores que impiden la consecución del bien público. De esta forma la elección del Ejecutivo Federal se realiza mediante el sufragio universal, a través del cual el electorado elige al candidato, cuyas propuestas estimen las más convenientes para dar solución a diversos problemas que aquejan a la sociedad.

Es indispensable enmarcar que nuestro sistema presidencialista ha demostrado un alto grado de ineficacia en su labor gubernamental, así como en lo concerniente a la rendición de cuentas ante la ciudadanía, debido a que nuestro sistema jurídico no contempla un mecanismo de defensa postelectoral del voto, el cual garantice que la voluntad popular sea respetada a cabalidad, no sólo en cuanto al aspecto relativo a la designación de representantes populares, sino en la efectiva determinación de la orientación de la actividad gubernamental e institucional.

En esta tesitura, la defensa que hasta ahora se realiza en el aspecto democrático es incompleta. Si bien es cierto que nuestro sistema electoral ha dado una gran avance en materia electoral, es indiscutible que aquél carece de un elemento fundamental sin el cual, la democracia se reduce a un simple ejercicio de participación ciudadana y no un verdadero instrumento de diseño y puesta en práctica de un programa económico y social apoyado en la mayoría de los ciudadanos. Lo anterior debido a que nuestro sistema democrático constitucional establece el denominado mandato libre, en relación a los representantes de elección popular, en el caso concreto el Presidente de la República, el cual consiste en que este servidor público es sujeto a responsabilidad en base a directrices generales tales como hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, lo anterior se encuentra estipulado en los artículos 87 y 89 de la Constitución respectivamente. Sin embargo, dentro de nuestro sistema normativo no existe ningún precepto que resguarde la efectiva realización de las propuestas postuladas por el titular del ejecutivo federal en la

campaña en la cual fue electo, lo cual implica un régimen de irresponsabilidad de dicho gobernante frente al electorado y que aquél, al no existir un instrumento jurídico que lo vincule de manera directa con las propuestas de campaña y el electorado, como tampoco una consecuencia ante dicho incumplimiento, imponga sus directrices gubernamentales a conveniencia, sin integrar de manera efectiva los postulados planteados durante el proceso electoral, quedando la ciudadanía, quien otorgo el mandato presidencial, en un verdadero estado de indefensión y de inseguridad jurídica respecto de su derecho a influir en la toma de decisiones y determinación de directrices en el desempeño de la actividad gubernamental.

Para dar solución a la anterior problemática proponemos implementar dentro de nuestro máximo ordenamiento la figura del “voto programático”, la cual establece una vinculación directa entre el sufragio emitido por la ciudadanía y las propuestas de campaña presentado por el Presidente de la República en la campaña electoral en la que éste haya sido electo, creando la obligación por parte de este último de cumplir con dichas propuestas durante el desempeño de su cargo y en caso contrario el determinar una consecuencia de carácter penal; lo anterior, contrario al derecho colombiano, el cual determina como consecuencia ante dicho incumplimiento la revocación del gobernante, es decir una consecuencia netamente política, la cual estimamos insuficiente e inadecuada para sancionar dicha conducta, en virtud de la trascendencia y magnitud que ésta implica, como ejemplo podemos establecer la violación directa de los siguientes aspectos fundamentales:

- 1) Dicho incumplimiento de promesas de campaña atenta contra la Soberanía Nacional del Estado mexicano, lo anterior en virtud de lo contemplado por el artículo 39 de la Constitución, el cual establece que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, así como que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; recordando que el numeral 41 del ordenamiento en



mención, determina que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, dentro de los cuales el Poder Ejecutivo es renovado por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas; por lo tanto, el Presidente de la República al violar e incumplir los objetivos planteados a la ciudadanía que le otorgó el mandato presidencial, está violentando la soberanía nacional que emana de la voluntad popular. En esta tesitura, la implementación de una sanción de carácter político es inadecuada frente a la gravedad de tal violación, por lo que estimamos indispensable la determinación una responsabilidad de carácter penal, medida que consideramos justa y adecuada.

- 2) Se incumple el objetivo estipulado por el artículo 3° constitucional, el cual establece que nuestro sistema democrático debe basar su esencia en la búsqueda del constante mejoramiento del pueblo mexicano, por lo tanto, al incumplir las propuestas, que como lo estipula el párrafo 2) del artículo 26 del COFIPE: son planteadas a fin de resolver los problemas de carácter nacional; afecta de manera directa las condiciones de bienestar que nuestro sistema democrático deben buscar.
- 3) No es eficaz determinar, como el derecho colombiano, una consecuencia política como la revocación del mandato popular ante el incumplimiento de promesas de campaña, debido a que la procedencia o no de aquélla es otorgada al arbitrio de la ciudadanía, la cual puede ejercer este derecho sin una base sometida a criterios de objetividad e imparcialidad. En contrasentido, si dejásemos dicha determinación de la responsabilidad por el incumplimiento de promesas de campaña, en la voluntad de la ciudadanía, el resultado de dicha atribución podría derivar en dos consecuencias negativas para la efectividad del instrumento en cuestión: 1) que los ciudadanos pudieran eximir al mandatario de su responsabilidad, aún siendo éste culpable; o 2) despojar injustamente al presidente de su cargo, cuanto éste ha cumplido con sus promesas a

través del desempeño eficaz de sus funciones. En este sentido, es importante recalcar que el incumplimiento de promesas de campaña no sólo atenta contra el electorado que voto por el candidato electo, sino que también ataca directamente nuestra forma de gobierno, así como la subsistencia, conservación, desarrollo y funcionamiento del Estado mismo y, en consecuencia, impide la concreción del denominado bien público. Por lo tanto, dicha omisión no puede ni debe quedar sujeta a la indulgencia que el electorado pudiese otorgar al responsable de dicha omisión, ya que ésta implica un asunto de seguridad nacional.

Con base en lo anterior, proponemos implementar la figura del voto programático determinando una consecuencia de carácter penal ante el incumplimiento de promesas de campaña, mediante la adición de una nueva fracción al artículo 41 de la Constitución<sup>34</sup>, el cual a la letra establecería:

#### ARTÍCULO 41...

...

I...

...

...

II...

...

a)...

b)...

c)...

...

...

III...

Apartado A...

---

<sup>34</sup> Nota: El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 2007.

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

f)...

g)...

...

...

...

Apartado B...

a)...

b)...

c)...

....

Apartado C...

...

Apartado D...

IV...

...

...

V...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

VI...

...

**VII. Para garantizar la defensa integral de nuestro sistema democrático y del voto ciudadano, el Presidente de la República estará sujeto a responsabilidad penal ante el incumplimiento de promesas de campaña que éste hubiese planteado en el proceso electoral en el que haya sido electo, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las leyes establezcan.<sup>35</sup>**

La anterior adición entraña la implantación de un **nuevo régimen constitucional para la defensa postelectoral del voto**, el cual garantiza la protección y defensa de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, nos sólo en relación al proceso electoral, en su aspecto cuantitativo y cualitativo (libre, secreto y directo) del sufragio durante la emisión de éste, sino después de concluida la jornada electoral, salvaguardando que las propuestas electorales, que deberán ser la verdadera piedra angular de nuestro sistema democrático, sean cumplidas, mediante el establecimiento de una responsabilidad penal ante el incumplimiento de aquéllas, mecanismo indispensable en función de las exigencias actuales del Estado mexicano y de éste en el contexto internacional.

Otro aspecto es determinar que la defensa integral del voto deberá sujetarse a los principios que la Constitución establece, dentro de los cuales deberá prevalecer lo contenido por el artículo 3º del referido ordenamiento, es decir, la consecución y preservación de un sistema democrático basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por lo que los órganos

---

<sup>35</sup> NOTA: El texto remarcado en negritas corresponde a las modificaciones textuales realizadas por nuestra autoría.

competentes para la determinación de la responsabilidad penal deberán de basar sus resoluciones teniendo como principal sustento de éstas el principio antes citado.

Para dar coherencia jurídica a la anterior reforma, es decir, lograr la conformidad y adecuación de las normas entre sí, es indispensable realizar diversas modificaciones a nuestro sistema jurídico, por lo que en concordancia con lo anterior, cabe agregar el establecimiento de una nueva obligación relativa al Presidente de la República, para dar cumplimiento a los objetivos formulados en la campaña electoral en la que éste fue electo, así como la determinación de una responsabilidad penal ante el incumplimiento de dicha obligación, mediante reforma a la fracción XVII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hoy en día derogada, referente a las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, dicho numeral reformado, en lo conducente, versaría de la siguiente forma:

ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I...

II...

III...

IV...

V...

VI...

VII...

VIII...

IX...

X...

XI...

XII...

XIII...

XIV...

XV...

XVI...

**XVII.- Cumplir con los objetivos propuestos en la campaña electoral en que fue electo, de acuerdo con las leyes respectivas.**

**El incumplimiento de esta obligación será sancionado por la ley penal.**

XVIII...

XIX...

XX...

De esta forma se concreta la obligación constitucional del Presidente de la República de lograr los objetivos planteados en la campaña electoral, conforme a las leyes respectivas, es decir, todos los ordenamientos que rigen al Estado, dentro de los cuales destaca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo subsecuente COFIPE), así como la Ley de Planeación, el Código Penal Federal, etc. De esta forma se elimina la posible inconstitucionalidad que pudiera derivar de la posterior tipificación de este delito.

#### **4.3.1.1. Modificación al Plan Nacional de Desarrollo**

Como observamos en el capítulo relativo al marco jurídico vigente, el Plan Nacional de Desarrollo es un mecanismo que tiene como fin establecer las prioridades y estrategias, vértices obligatorias en la actuación de la Administración Pública Federal, el cual debe ser fruto de la participación de los sectores sociales y así formar un reflejo de las demandas de la sociedad, por medio de un proceso de planeación democrática. En esta tesitura, el establecer

la inserción de la plataforma electoral del candidato electo dentro del Plan Nacional de Desarrollo, damos vida a la forma ideal de participación democrática que es el sufragio efectivo, en consecuencia, se formalizan las propuestas ofrecidas en campaña dentro del programa a que deberán sujetarse, obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal. Por lo anterior, se propone modificar el segundo párrafo, apartado A), del artículo 26 de la Carta Magna, el cual a la letra establecería lo siguiente:

#### ARTÍCULO. 26

A...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, **el cual deberá contener, indefectiblemente, los objetivos de las propuestas que en materia de políticas públicas, se encuentren contenidos dentro de la plataforma electoral que el Presidente de la República en turno hubiese planteado en la campaña electoral en la cual fue electo, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.**

...

...

B...

...  
...  
...  
...

El artículo reformado determina que dentro del contenido del Plan Nacional de Desarrollo se deberán de contener, como mínimo y de manera indefectible, las propuestas establecidas por el Presidente de la República que como candidato haya formulado. De esta forma el electorado tendrá la garantía sobre la prioridad que deberán de ostentar los objetivos de las propuestas de campaña, que en materias de políticas públicas, planteen los candidatos y por la cual aquél votará. No obstante lo anterior, es indispensable que las minorías sean valoradas y tomadas en cuenta en la tomas de decisiones gubernamentales, de esta forma los gobernantes podrán dar cabida a estos sectores a través de la ampliación del Plan Nacional de Desarrollo.

También deberá de modificarse el artículo 21, Capítulo Cuarto de la Ley de Planeación, denominado "Plan y Programas", el cual establecen las características de fondo de dicho Plan, así como la definición de éste, por lo que debe de establecerse como parte integrante del mismo las propuestas electorales presentadas por el Presidente en su campaña electoral, dicho artículo modificado versaría de la siguiente forma:

ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la



realidad del país, **el cual deberá contener, indefectiblemente, los objetivos de las propuestas que en materia de políticas públicas, se encuentren contenidos dentro de la plataforma electoral que el Presidente de la República en turno hubiese planteado en la campaña electoral en la cual fue electo**, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

[...]

La anterior modificación tiene como consecuencia que al estar sujeta toda actividad de la Administración Pública Federal al contenido del Plan Nacional de Desarrollo, el incumplimiento de dichos objetivos podrá dar cabida al proceso de responsabilidad de los servidores públicos por incumplimiento de dicha ley. Sin embargo, por delimitación de nuestro trabajo no ahondaremos en dicha consecuencia.

#### **4.3.1.2. Adecuación de la Plataforma Electoral**

Dentro del capítulo referente al Marco Jurídico, analizamos que como requisito para el registro de candidaturas a contender en las elecciones de Presidente de la República, se establece la presentación e inscripción de una Plataforma Electoral. Dicha plataforma deberá estar compuesta por dos rubros esenciales a saber:

- 1) Una declaración de principios y, en congruencia con ésta;
- 2) Un apartado denominado, programa de acción.

El segundo rubro antes mencionado, contemplado en el inciso b), del artículo 26 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo subse-

cuenta COFIPE), establece que dentro del Programa de acción deberán determinarse las medidas para:

#### ARTÍCULO 26

[...]

“b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;”

[...]

En referencia al contenido del inciso anterior, es indispensable determinar que el termino “políticas” debe estar referido a las denominadas “políticas públicas”, las cuales son proyectos idóneos, elaborados con base en criterios de viabilidad y factibilidad, por medio de los cuales se determinan acciones permanentes en el presente y hacia el futuro que redundarán en la solución de conflictos de carácter social, económico, cultural o de otra índole, basado en la concreción de metas específicas a corto, mediano y largo plazo.

Como se observa, la elaboración de políticas públicas es un procedimiento especializado y técnico, por lo tanto, su formulación deberá reunir requisitos muy específicos y así, esquematizar soluciones verdaderamente viables y efectivas. Existen ciertos elementos esenciales para una correcta planificación y formulación de políticas públicas, éstos son señalados por el maestro Ruiz Sánchez en su libro denominado *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*<sup>36</sup>, por lo que es indispensable que dichos requisitos sean integrados como requisitos de forma dentro del contenido del artículo 26, inciso b), del COFIPE, con el fin de obligar a los partidos políticos y a los aspirantes a participar en la elección de Presidente de la República a realizar un verdadero estudio pormenorizado, razonado, en base a criterios objetivos de los

---

<sup>36</sup> Vid. RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, Manual para la Elaboración de Políticas Públicas, coeditado por la Universidad Iberoamericana y Editorial Plaza y Valdés, México, 1996, 66 pp.

problemas que afectan a la Nación y de esta forma establecer y proponer soluciones reales, viables y eficaces para resolverlos, así el texto adicionado versaría de la siguiente forma:

## ARTÍCULO 26

1. El programa de acción determinará las medidas para:

a)...

b) Proponer políticas **públicas** a fin de resolver los problemas nacionales, **para lo cual se requerirá la presentación de un protocolo que deberá contener los siguientes elementos:**

**1) Identificación del problema, determinando los siguientes puntos:**

**1.1) Determinación de la forma en que el problema altera la situación actual del país;**

**1.2) Temporalidad en el que se detecta el problema;**

**1.3) A quiénes afecta;**

**1.4) En dónde se presenta;**

**1.5) Cuánto miden las alteraciones que provocan, lo anterior a través del análisis de estadísticas, índices o indicadores oficiales,**

**de organismos públicos autónomos conforme a las leyes aplicables.**

**2) Formulación de la política pública. Determinar la propuesta que en materia de política pública dará solución a los problemas analizados, la cual deberá de contener:**

**2.1) Los objetivos generales y particulares concretos, éstos últimos expresados en forma técnica, cuantificable, mediante calendarización de metas.**

**2.2) Las acciones generales para su instrumentación, definiendo las actividades y responsabilidades en la generación de la política pública.**

**2.3) Análisis y evaluación de la situación actual en los siguientes rubros:**

- 1) Recursos tecnológicos;**
- 2) Análisis presupuestal;**
- 3) Organización Administrativa;**
- 4) Normatividad.**

**2. El incumplimiento, durante el periodo de gobierno del candidato electo a la Presidencia de la República de lo formulado por éste en relación con el inciso 2.1), apartado b) del presente artículo, en lo concerniente a los objetivos particulares concretos,**

**estará sujeto al régimen de responsabilidad penal  
en términos del Código Penal Federal.**

c)...

d)...

Es indispensable analizar los diversos componentes de la anterior modificación para así determinar las implicaciones legales que aquellos conllevan, las cuales serán determinantes para realizar una correcta interpretación y aplicación de dichas reformas, por lo que cabe especificar lo siguiente:

**PRIMERO.** Se incluye como primer elemento del protocolo, la determinación de los problemas cuyas propuestas en materia de políticas públicas deban resolver. Dicha modificación tiene diversos objetivos, el primero que la ciudadanía conozca la forma en que se realiza el planteamiento del problema por parte del candidato, ya que la determinación de aquél es de vital importancia para una efectiva formulación de hipótesis para la correcta planeación de soluciones<sup>37</sup>. En esta tesitura se requiere de la postulación de aspectos como la temporalidad, modo, lugar y efectos o implicaciones de dichos problemas a tratar, lo que deberá realizarse a través de indicadores, estadísticas e índices, debido a que éstos son formulados en base a métodos de cálculo y estadística, ambas ramas de las matemáticas que dan un alto grado de certeza. De esta forma la sociedad tendrá la posibilidad de establecer parámetros de objetividad en cuanto a los datos que proporcionan los candidatos, a demás de establecer que aquellos deberán de provenir de instancias oficiales de carácter autónomo, lo que garantiza la objetividad e imparcialidad de dichos índices y eliminar las posibles contradicciones de datos y cifras que surgirían si se ampliara la esfera de sujetos aptos para la validación y emisión de dichas cifras. Otra ventaja de lo expuesto con anterioridad será la

---

<sup>37</sup> Vid. GONZÁLEZ REYNA, Susana, Manual de Redacción e Investigación Documental, cuarta edición, Trillas, 2001, 144.

de dotar de herramientas de cuantificación aptas para que el Juez pueda valorar las pruebas en cuanto a la determinación de la responsabilidad penal.

**SEGUNDO.** En el inciso 2) se requiere la presentación formalizada de la política pública, lo anterior para dar certeza a los ciudadanos y especialistas, los cuales podrán analizar si aquéllas son coherentes y factibles. Se exige también que el candidato determine dos tipos de objetivos que su política pública pretende conseguir. En primer término los objetivos generales, que son las metas a las que se pretende llegar, expresados a groso modo, por ejemplo: la eliminación de la pobreza. Sin embargo, para lograr lo anterior deben plantearse objetivos o metas a corto o mediano plazo, mediante la implementación de términos para su consecución, además de exigir que las metas u objetivos puedan ser cuantificables, lo cual permita un sistema de rendición de cuentas reales, constantes y cuantificadas de la labor gubernamental. Cabe recordar que los objetivos particulares serán los únicos que cuyo incumplimiento será sancionado penalmente, toda vez que sólo éstos pueden ser valorados, determinados y cuantificados plenamente.

Dentro del mismo inciso se enmarca como requisito el que se definan las acciones generales y actividades para la implementación práctica de dicha política pública, así como el de establecer las responsabilidades que a cada actor corresponderá en el desarrollo de aquélla. Lo anterior será de ayuda para que la ciudadanía determine si las acciones planteadas son, a su parecer, adecuadas o no para dar vida y factibilidad a la política pública y determinar si optan o no por ella. Cabe recordar que la aplicación de las acciones o actividades generales formuladas en el protocolo, a su exacta observancia, no está sujeta a responsabilidad penal, toda vez que la presente reforma no pretende su penalización, sino el incumplimiento de los objetivos o metas particulares en sí; esto debido a que si se atara de manos al responsable de la implementación de la política pública a aplicar ésta a su exacta observancia, aquél no podría adaptarla a las circunstancias presentes que así los requirieran,

quedando el Presidente de la República eximido de su responsabilidad por el sólo hecho de haber ejecutado su proyecto tal cual fue formulado, siendo que para dar cumplimiento a los objetivos tal vez se requiriera de una adecuación, no obstante lo anterior, dicha formulación nos servirá para determinar la viabilidad o rumbo correcto de dichas propuestas.

**TERCERO.** El punto 2.6) es de carácter ilustrativo, en el sentido de que su función radica en obligar a los partidos políticos a realizar un análisis respecto de la estructura tecnológica, presupuestal, administrativa y normativa actual del Estado mexicano, para que partidos y candidatos determinen los elementos necesarios que sus políticas públicas requerirán.

**CUARTO.** El párrafo segundo reformado reafirma el mandamiento constitucional en relación a la determinación de la responsabilidad penal en caso del incumplimiento de las promesas de campaña. Ante lo cual, dicha reforma delimita la responsabilidad penal en relación a los objetivos particulares concretos, debido a que son los únicos que objetivamente pueden ser determinados por su carácter específico, ya que los objetivos generales son de una carácter subjetivo e inviable para su determinación por parte de los órganos judiciales competentes.

Como se observa del contenido de la anterior reforma, no se toman componentes que permitan al Instituto Federal Electoral la revisión de dichos elementos del protocolo de manera arbitraria y, debido a esto, pudiera negar el registro del partido o candidato, toda vez que dichos elementos son descritos de forma general y abstracta, sin implicar ningún criterio de valoración por parte de la autoridad electoral. Así el órgano electoral sólo deberá de verificar que los requisitos hayan sido cumplidos. Sólo en caso del segundo inciso 2.1), se establece una especificación en cuanto a determinar los objetivos particulares de manera cuantificable, mediante la calendarización de metas, único aspecto donde deberá el órgano electoral realizar un acucioso examen, debido a que

dicho elemento hará posible la adecuada tipificación del delito de traición a la patria y así resguardar el voto de los ciudadanos. Ante lo expuesto con anterioridad nos preguntaremos entonces, cuál es el objetivo de dicha reforma si las propuestas no pueden ser revisadas por dicho órgano en cuanto a la viabilidad de éstas. En primer término hemos de aclarar que la viabilidad de las propuestas es responsabilidad del candidato, ya que en caso de su incumplimiento en la etapa de gestión gubernamental, este actor político será directamente responsable por dichas omisiones en sus respectivos ámbito, como se determinara en su oportunidad. Por lo que los candidatos serán los más interesados en revisar la viabilidad de sus propuestas, ya que de no hacerlo éste será objeto de las penas aplicables, sin embargo, los ciudadanos y especialistas estarán en la posibilidad de revisar la viabilidad, implicaciones, factores y directrices que cada propuesta ofrece en sí y de esta forma, realizar críticas, objeciones o cuestionamientos en torno de éstas y así podrán elegir de manera más informada y razonada.

Es indispensable establecer como requisito el anexar el protocolo mencionado en la reforma, a la solicitud de registro de candidatura y, de la misma forma, la declaración de aceptación por parte del candidato del contenido de aquél, así como la manifestación de su pleno conocimiento respecto de las implicaciones penales en que pudiesen incurrir en caso de incumplimiento de los objetivos particulares concretos planteados. Lo anterior se contempla para dar certeza a la aceptación de candidaturas, del contenido de protocolo multicitado que el aspirante haya formulado, lo que eliminará el aspecto negativo del delito, referente a la inculpabilidad, lo cual servirá para las modificaciones que dentro del orden penal de establezcan con posterioridad. Para dar forma a la propuesta se pretende adicionar el párrafo 2° del artículo 224, el cual contendría lo siguiente:

#### ARTÍCULO 224



1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

f)...

2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar.

**En el caso de candidatos aspirantes al cargo de Presidente de la República, deberá de anexarse a la solicitud de registro, el protocolo referente a la propuestas que en materia de políticas públicas éstos propongan, conforme lo estipulado por el artículo 26, párrafo primero, inciso b) de este Código; así como una declaración de aceptación de la candidatura y, junto con esta, la manifestación de su pleno conocimiento respecto a la responsabilidad penal en que pudiese incurrir, en caso de incumplimiento de los objetivos particulares concretos a los que hace alusión el inciso 2.1) del artículo 26 de éste Código, conforme a las leyes penales aplicables.**

3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro

solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

4...

5...

6...

Lo anterior será útil para la efectiva y adecuada determinación de la responsabilidad penal que deba realizar el órgano jurisdiccional competente.

#### **4.3.1.3. Modificación a la Estructura de los Partidos Políticos**

Es indispensable que el partido político cuente con un órgano permanente de análisis, proyección y formulación de políticas públicas y, de esta forma, asegurar que aquellos cuenten con personal capacitado en esta materia e inmiscuido de manera continua en los problemas que aquejan a la sociedad. Por lo anterior se propone la adición de una quinta fracción, al apartado c) del artículo 27 del COFIPE, referente a los elementos que deberán de contener los estatutos del partido político, a fin de determinar la obligación de implementar dentro de la estructura de éstos a dicho órgano especializado a que hemos hecho mención en este párrafo y así, el artículo adicionado versaría de la siguiente forma:

#### **ARTÍCULO 27**

1. Los estatutos establecerán:

a)...

b)...

c) Los procedimientos democráticos para la integración y

renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

- I...
- II...
- III...
- IV...

**V. Un órgano permanente de análisis, proyección y formulación de políticas públicas;**

- d)...
- e)...
- f)...
- g)...

Otra consecuencia derivada de la anterior reforma, es la de obligar al partido político a destinar determinado presupuesto asignado para el sostenimiento de las actividades específicas, para el sostenimiento y funcionamiento del órgano especializado a que hemos hecho alusión, lo que permitirá una solvencia económica para el desarrollo de la investigación permanente de los problemas nacionales que determinan las condiciones desfavorables del país, así como la formulación de propuestas más idóneas.

**4.3.1.4. Aspectos Complementarios.**

Para cumplimentar la propuesta se deberá de establecer dentro del proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas

disposiciones de la Ley de Planeación y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, plasmadas en el cuerpo del presente trabajo, un artículo transitorio donde se determine la obligación hacia el Congreso de la Unión para realizar las adecuaciones correspondientes a las leyes penales federales, lo anterior a fin de dar pleno cumplimiento a lo estipulado por el proyecto en cuestión, dicho artículo transitorio versaría de la siguiente forma:

**“Artículo Primero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes penales federales, para dar pleno cumplimiento a lo contenido en el presente Decreto.”**

Lo anterior dará sustento para la posterior realización de las reformas al Código Penal Federal, a fin de dar cumplimiento a las bases constitucionales ya enmarcadas en éste capítulo, las cuales deberán de adecuarse a los principios estipulados en esta tesis, por lo que el legislador deberá realizar un previo análisis de los motivos de exposición del presente trabajo a fin de comprender el mal que se trata de remediarse, el hecho social que impulsamos, prevenimos, el interés que pretendemos amparar jurídicamente, las leyes o doctrinas que nos sirvieron de modelo de inspiración, a fin de garantizar que dichos postulados sean resguardados plenamente al estructurar el tipo penal.

Aspecto relevante a fin de que dicha propuesta no sea convertida en un mecanismo de persecución política o instrumento de concertación e impunidad, es establecer previamente la plena autonomía de la Procuraduría General de la República, hoy en día subordinada al Titular del Ejecutivo Federal, quien designa o remueve a su titular. Lo anterior en virtud de que al ser el Procurador el titular del ejercicio de la acción penal está obligado a conducirse de manera imparcial respecto de los poderes políticos que pudieran influir en la

determinación de dicha acción penal realice en relación al incumplimiento de promesas de campaña, materia del presente trabajo.

## CONCLUSIONES

Una vez finalizado el presente trabajo de investigación y en concordancia con éste, procedimos a su meticuloso análisis a fin de poder formular las conclusiones que a continuación nos permitimos apuntar:

**PRIMERA.-** La democracia, como régimen jurídico y político de gobierno, debe estar sujeta a un proceso constante de perfeccionamiento, el cual permita a dicho régimen sortear los obstáculos que impidan su plena eficacia y, de esta forma, lograr el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo.

**SEGUNDA.-** El Estado mexicano no ha logrado concretar el bienestar del pueblo mexicano. Lo anterior en virtud de que nuestros gobernantes han sido omisos en cuanto al cumplimiento de las propuestas hechas a los gobernados en las campañas electorales, por lo que nuestro sistema democrático se ha visto reducido a un simple ejercicio de participación ciudadana; sin que dicha prerrogativa pueda considerarse como un verdadero instrumento que permita al elector influir, de manera directa, en las decisiones y directrices que los representantes populares implemente en su desempeño gubernamental.

**TERCERA.-** La implementación de un régimen constitucional de responsabilidad penal por el incumplimiento de promesas de campañas, es necesaria para hacer eficiente nuestra democracia; dar seguridad jurídica al voto ciudadano mediante la defensa postelectoral del sufragio; y resguardar la conservación, estabilidad y progreso del Estado mexicano.

En efecto, la determinación de un nuevo régimen constitucional para la defensa postelectoral del sufragio, mediante la implementación del “voto programático” como mecanismo de rendición de cuentas, debe derivar de nuestro máximo ordenamiento jurídico, puesto que éste, al gozar de una supremacía normativa, garantizará que su mandato esté por encima de cualquier otra institución

jurídica y por lo tanto, las legislaciones que de ella emanen, así como las resoluciones o actos concretos que se realicen, deberán ser acordes y fundamentados en lo dispuesto por la Constitución.

**CUARTA.-** El establecimiento de un sistema de responsabilidad penal ante el incumplimiento de promesas de campaña, dará como resultado un medio idóneo para resguardar la democracia, en virtud de la gravedad de lo que dicha omisión implica para el Estado mexicano. De la misma forma, el optar por un mecanismo ante los órganos jurisdiccionales, por tratarse de una asunto de carácter penal, es lo más adecuado, puesto que la determinación de la pena aplicable ante dicha omisión, debe recaer en la competencias de órganos imparciales y objetivos (tanto para absolver como para condenar), cuya actuación sea de carácter oficiosa y no a petición de parte. En contrasentido, si dejásemos dicha determinación de la responsabilidad por el incumplimiento de promesas de campaña, en la voluntad de la ciudadanía, el resultado de dicha atribución podría derivar en dos consecuencias negativas para la efectividad del instrumento en cuestión: 1) que los ciudadanos pudieran eximir al mandatario de su responsabilidad, aún siendo éste culpable; o 2) despojar injustamente al presidente de su cargo, cuanto éste ha cumplido con sus promesas a través del desempeño eficaz de sus funciones.

**QUINTA.-** Los candidatos y sus partidos políticos, tendrán más cautela al realizar sus propuestas de campaña, si el marco jurídico vigente regula la posibilidad de ser objeto de una responsabilidad penal por incumplimiento de éstas. Como consecuencia de lo anterior, tendremos un debate electoral de mayor calidad, con propuestas apegadas a la realidad, derivando en la postulación de políticas públicas dotadas de un alto grado de viabilidad y que al ser puestas en práctica, durante el desempeño gubernamental, darán mejores resultados, puesto que los representante populares, en el caso concreto el Presidente de la República, así como su gabinete, gozarán de un conocimiento amplio de los problemas que intentan resolver. Por lo anterior, los candidatos

optarán por proponer, dentro de posible, lo más viable; pero en el ejercicio de su mandato intentarán obtener un mejor resultado de lo establecido en su plataforma electoral, toda vez que no podrán extralimitarse ofreciendo lo que material y presupuestalmente, se encuentra fuera de su alcance.

**SEXTA.-** La modificación de los artículos 26, 41 y 89 constitucionales, así como de diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley de Planeación, fortalecerá la estructura jurídica y régimen de gobierno del Estado mexicano, otorgando seguridad jurídica al voto ciudadano y dotando a dicho ente de las herramientas idóneas para concretar un sistema democrático eficaz que impulsará el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población.



## FUENTES CONSULTADAS

Aristóteles, La Política, Editorial Época, México, 2005.

Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación, Oxford University Press, Inglaterra, 1997.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Electoral, Porrúa, México, 1980.

Diccionario Jurídico Mexicano, Décimo Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, México, 2000.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 53ª ed., Porrúa, México, 2002.

GONZÁLEZ REYNA, Susana, Manual de Redacción e Investigación Documental, cuarta edición, Trillas, México, 2001.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, séptima edición, Porrúa, México, 1989.

GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel, Derecho Penal Electoral, Porrúa, México, 2005.

HENAO HIDRÓN, Javier, Derecho Procesal Constitucional; Protección de los Derechos Constitucionales, Temis, Bogotá-Colombia, 2003.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 5ª reimp. UNAM, México, 1995.

LE FUR, Louis, et al., Los Fines del Derecho. “Bien Común, Justicia, Seguridad”, tercera edición, UNAM, México, 1997.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, 2ª edición, Grupo Editorial Tomo, México, 2005.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, Manual para la Elaboración de Políticas Públicas, coeditado por la Universidad Iberoamericana y Editorial Plaza y Valdés, México, 1996.

SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, Segunda Edición, Porrúa, México, 1980.

### **MESOGRAFÍA**

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-011/94. Disponible: [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC011\\_94.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC011_94.HTM). 22 de Junio de 2007, 11: 30 AM.

### **FUENTES LEGISLATIVAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre del año 2008.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero del año 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de octubre del año 2007.

Ley de Planeación, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federa-

ción el 13 de junio del año 2003.

## FUENTES LEGISLATIVAS EN DERECHO COMPARADO

### Colombia

Constitución Política de Colombia, última reforma del año 2002.

Ley 131 del año 1994.

Ley 134 del año 1994.

Ley Estatutaria 741 del año 2002.

### Alemania

Ley Fundamental o *Grundgesetz*, última reforma del año 2001.

Código Penal Alemán, última reforma del año 1998.