

879304

36

25

---

**UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE.**

---

Facultad de Derecho Incorporada a la

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO.**

Clave 8793-09.

**LOS TIPOS PENALES ELECTORALES DEL ESTADO DE  
GUANAJUATO (ANALISIS Y PROPUESTAS).**

**T E S I S**

Que para obtener el título de

**FALLA DE ORIGEN**  
*LICENCIADO EN DERECHO.*

Presenta:

**MA. DE LOS ANGELES LOPEZ LOPEZ.**

Celaya, Gto.

Junio de 1995.



## **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 está 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.

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

POR QUE GRACIAS A SU APOYO  
HE LOGRADO UNA DE MIS METAS

A MIS HERMANOS:

PACHI

AZU

JOVIS

CARLOS

LALO

CHEMA

FLOR

A MIS SOBRINOS:

CLAU Y JONY

**D E D I C A T O R I A**

**A JAVIER:**

**A SU APOYO INCONDICIONAL  
Y SU AYUDA DESINTERESADA.**

**INDICE .**

# INDICE .

## INTRODUCCION.

Pág.

### CAPITULO PRIMERO: ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- La lucha de independencia.....	1.
2.- La generación de Juárez.....	7.
3.- La revolución mexicana.....	13.
4.- El México moderno.....	17.

### CAPITULO SEGUNDO: CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.- Derecho y política.....	24.
2.- Derechos políticos y derechos humanos.....	30.
3.- Derecho electoral.....	34.
4.- Derecho Penal Electoral.....	40.

### CAPITULO TERCERO: DERECHO PENAL ELECTORAL.

1.- Codificación de los delitos electorales en el Estado de Guanajuato.....	48.
2.- El Instituto Federal Electoral.....	60.
3.- El proceso y la justicia electoral en el Estado de Guanajuato.....	70.
4.- Naturaleza y objetivos del COFIPE.....	79.

### CAPITULO CUARTO: DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR.

1.- La justificación actual.....	84.
2.- Delitos de los electorales y funcionarios electores.....	92.
3.- Delitos de servidores públicos en materia electoral.....	113.
4.- Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.....	117.

CONCLUSIONES.....123.

BIBLIOGRAFIA.....131.

## INTRODUCCION.



## INTRODUCCION.

Sabido es que los delitos que atentan contra la libertad del sufragio o libre ejercicio de los derechos electorales, se les ha dado diferentes denominaciones que van desde la muy simplista de "delitos electorales", hasta las que pretenden con mas rigor científico hacer alusión de modo preferente a la objetividad jurídica de ellos, esto es, el bien jurídico que resulta vulnerado.

Esta última es la tónica de algunas legislaciones penales y proyectos de carácter avanzado en cuanto han preferido optar por el sistema de incorporar estas fracciones a sus códigos, en lugar de diseñarlas en las leyes especiales. Así por ejemplo los Códigos Penales Suizo y Peruano las llaman "delitos contra la voluntad popular". El Código Penal de Colombia opta por el de "delitos contra el sufragio"; en fin, algún otro ordenamiento les ha denominado "delitos contra el derecho electoral".

Variada ha sido también la ubicación de estos delitos en el clasificado catálogo de los diversos códigos; pues o bien se les coloca entre los delitos contra la personalidad del Estado, cual lo hizo el Código Penal Italiano fascista de 1930; o entre los que atentan contra la libertad o bien contra las garantías constitucionales.

En fin, ya sea que se les coloque entre los que atacan los bienes jurídicos del Estado o entre los que menoscaban la libertad o los derechos políticos de las personas; lo cierto es que coerciones y fraudes que empañan la pureza y genuinidad de las funciones electorales, implican como acertadamente lo ha señalado Sebastián Soler: "En un Estado Democráticamente constituido, esa lesión esta inferida al principio mismo de soberanía sobre el cual se asienta la organización del Estado".

A modo de trasunto histórico, digamos que, desde el momento mismo en que las formas democráticas permiten a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política

de los pueblos a través del ejercicio del voto, aparecen también las conductas punibles en materia electoral, que restan sinceridad al sufragio y corrompen el régimen representativo. Ya en Grecia merecía pena de muerte el ciudadano que votaba dos veces, castigándose con la misma pena al que vendía o compraba votos.

En vida jurídica romana, surgen con autonomía destacada, el delito de ambitus o ámbito, para significar la penalidad en la obtención del voto y cuya pena si bien en principio fue solamente pecuniaria, alcanzo después la privación de honores e incluso el destierro y deportación. Aparece después en el derecho histórico, la figura del Broglio alusiva al fraude electoral y a la compra de votos, hasta llegar al clásico Código Penal Francés de 1810, que ya instituye en sus preceptos las tres formas específicas de suplantar la voluntad popular, violencia o coerción, corrupción y fraude electoral que lesionan respectivamente la libertad, honestidad y sinceridad del sufragio.

Se ha criticado la baja penalidad que se asigna a los delitos electorales; sin embargo, no debemos olvidar que si bien las normas penales, están llamadas con su específica sanción, a tutelar los bienes jurídicos; en la educación del pueblo, en la integridad de los ciudadanos y que estos lejos de practicar la abstención estéril, se habitúen a participar en comicios y a defender sus derechos, se hallaran los cauces para desterrar los atentados que menoscaban la pureza del sufragio.

## **CAPITULO PRIMERO.**

## CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

**SUMARIO:-** 1.- *La lucha de independencia.* 2.- *La generación de Juárez.* 3.- *La revolución mexicana.* 4.- *El México moderno.*

### 1.- LA LUCHA DE INDEPENDENCIA.

La primera Ley electoral propiamente mexicana, la tenemos en la Constitución de Apatzingan -"Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana "- del 22 de octubre de 1814.

En efecto, sin pretender agotar el tema, tarea de especialistas en Derecho Constitucional, repasemos algunos dispositivos relevantes para nuestro estudio, en este documento primigenio. Su artículo 6o., estableció con toda claridad, la primera norma comicial mexicana: "El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la Ley." (1).

Nos brinda también, el formidable documento de Morelos, la primera norma de Derecho penal electoral, en su artículo 10o., "Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiere por algún individuo, corporación o ciudad, se castigara por la autoridad pública, como delito de lesa nación". Por lo que hace la vigencia formal de la Ley, es menester remontarnos a la Constitución gaditana -Constitución Política de la Monarquía Española- promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812.

En sus artículos, del 27 al 130, trata con detalle, generosidad y holgura el tema electoral, aunque no previene infracciones penales, que formaran, como sucedió en Apatzingán, un antecedente ilustre de la materia de este libro.

En los términos de esta Constitución, el proceso electoral se desarrollaba en tres fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Se vislumbraba desde entonces lo que en su momento serían los distritos y secciones electorales. La mesa directiva de casilla presentaba ya sus elementos básicos y se adelanta un esfuerzo de primer organismo electoral. No había padrón de electores, ni organismos que regularan el proceso electoral. Se desconocía, por ello, quienes podían votar. La mesa directiva de la casilla decidía in actu cuando existía duda sobre si un ciudadano podía votar. En la mesa directiva de casilla, pues, podemos encontrar el primer vestigio del Registro Nacional de Electores." (2).

Hubo, durante la lucha de Independencia y hasta su consumación, diversos ordenamientos electorales, como el relativo a la "Formación de los Ayuntamientos Constitucionales", dado el 23 de mayo de 1812; o las "Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales", de 10 de julio 1812; las "Aclaraciones de la ley de 23 de mayo de 1812 sobre Formación de Ayuntamientos Constitucionales" de 23 de marzo de 1821 ; la "Convocatoria a Conez" de 17 de noviembre de 1821, dado por la "Soberana Junta Provincial Gubernativa", del llamado imperio mexicano.

El 24 de febrero de 1823, se expide el "Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano" y el 17 de junio del mismo año, la nación, dueña ya de su destino republicano, expide la Ley de Elecciones para la formación del Constituyente de 1824, que contenía, con escasas variantes, el mismo procedimiento que en las constituciones de Cádiz y Apatzingán.

Desde el punto de vista formal la República mexicana nace con los trabajos y documentos fundamentales de 1824 , aunque su independencia la consumo como se sabe, desde 1821.

Es importante señalar a los Estados primigenios, que integraron la Federación mexicana, en su nacimiento y que se rigieron, entre otras, por las disposiciones transcritas, de orden democrático y representativo, a mas, claro, republicano y federal.

Esta Federación, a traves de sus representantes en el Congreso Constituyente, se dio, a partir del ejercicio cabal de la soberania nacional, la primera Constitución Política mexicana, del 4 de octubre del propio año, de 1824. Este documento fundamental, reclamo inmediatamente la libertad e independencia -y con ello la soberania nacional- de México y adopto para su forma de gobierno, la de república representativa popular federal.

Por cuanto hace a las cuestiones electorales, la Constitución de 1824, fijo las siguientes reglas, que resultan relevantes para nuestro estudio.

El articulo 25 se refirió al Senado, el cual, "se compondrá de dos Senadores de cada Estado, elegidos a mayoria absoluta de votos por sus legislaturas ..."

La propia Constitución establecio reglas electorales muy precisas, para fundar las reglas locales de la materia, a lo largo de sus secciones segunda y tercera del Titulo Tercero.

A estas normas constitucionales, siguieron otras, de menor jerarquia, en la regulaci3n de la cuestiones electorales y que componen el derecho de la materia, en el 3poca a que me refiero. Destacan, entre otras, el "Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus rentas y

nombramientos de Diputados", el 11 de abril de 1826, expedido bajo la Presidencia de Guadalupe Victoria.

Así como las "Reglas para la elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República", del 12 de julio de 1830.

Al regularse el procedimiento de las elecciones primarias, estas Reglas, en sus artículos 46 y 47, previenen gérmenes fundamentales del moderno Derecho Penal Electoral, al decir:

"El diere o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, será penado de voz activa y pasiva por aquella vez, se le impondra una multa desde 6 hasta 100 pesos y no teniendo con que pagarla sufrirá prisión desde uno hasta tres meses y se publicará todo por medio del algún periódico de la ciudad federal." (3).

El segundo de los preceptos mencionados, dijo: "Para la imposición de estas penas, bastara la declaración de hecho que haga la mayoría de los individuos presentes de la junta electoral, con tal que estas no bajen de once".

La primera preocupacion pues, en materia de elecciones, fue la honestidad de los funcionarios o representantes electorales, segun se refleja en esta norma juridico-penal de la época. La modernidad vendria a ampliar -lamentablemente- este espectro de ilicitud comicial.

El periódico histórico mexicano, que corre, aproximadamente, de 1830 a 1855 compone el cuarto de siglo más complejo y confuso del devenir patrio. Bajo el yugo y capricho de un hombre fuerte, Antonio López de Santa Anna, México llegó a perder mucho y pudo ver como su

rostro jurídico y político se desdibujaba y perdía sus más recios y auténticos perfiles. Se perdió, incluso, la mitad del territorio nacional y hubo que soportar la odiosa intervención de 1847.

Con todo y eso, hubo una profusa actividad jurídica, especialmente, en lo que ahora nos atañe, las cuestiones electorales.

El 30 de noviembre de 1836, se expidió la "Ley sobre elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las juntas Departamentales".

Se ocupó este cuerpo legal, de señalar las condiciones y procedimientos de las elecciones primarias o de compromisarios, y entre ellas estipuló, que no se daría boleta de elección a los ciudadanos que tengan causa criminal pendiente, durante este impedimento, desde el mandamiento de prisión, hasta el procedimiento de la sentencia absolutoria; tampoco se daría boleta a quienes hayan incurrido en crimen, por el cual, según la leyes, se pierde la cualidad de mexicano o, contra quien se haya dado sentencia judicial que imponga pena infamante.

También reguló esta ley, lo relativo a las elecciones secundarias, sancionando a los compromisarios que sin causa justificada, faltaren a sus obligaciones electorales (art.32). Se previó otra figura penal electoral en el artículo 48 del propio ordenamiento: Los individuos convencidos en la junta electoral de presentar boleta falsificada o que se haya dado a otro individuo, o de haberse empadronado, o presentarse a votar en otra manzana o sección que no sea la de su vecindad, o de haber alterado la regulación justa de los votos, serán arrestados inmediatamente y puestos a disposición del Juez competente, para que se les justifique como falsarios. (4).

Como se observa ya no preocupa al legislador de 1836, tan sólo la probidad de los funcionarios electorales, sino también y de modo muy señalado, la conducta de los



electores y el fraude comicial. Son los prolegómenos, válidos y actuales de nuestro moderno derecho penal electoral.

Vayamos ahora, a las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", del 14 de junio de 1843, en donde es de notarse la impronta de juristas tan distinguidos en la historia del derecho patrio, como Mariano Otero.

Hay, en este documento, una creación e incorporación muy importante, sobre todo, sobre todo, para la materia que ahora analizamos; en efecto, el Título Octavo de las Bases, se refirió al llamado "Poder Electoral", entendido como una parcela fundamental del ejercicio o manifestación de la soberanía popular.

Una treintena de preceptos, a través se dedica a diseñar un moderno proceso electoral, a través de instituciones comiciales ad-hoc, consolidando las experiencias mexicanas en la materia, dándole gran impulso a la figura del Colegio Electoral, para cimentar uno de los principios básicos de nuestro sistema de Poderes actual y que es la autocalificación.

A la luz de estas bases el Poder Público, en días aciagos para la República, emitió diversos ordenamientos de índole electoral, en el esfuerzo supremo de mantener a la República.

Se crea ahí mismo -in fine-, la "fórmula Otero", que caracteriza nuestro Amparo y que recién se debate, a la luz del Tribunal Constitucional en que se ha convertido la Corte.

Con dicha base constitucional, el 3 de junio de 1847, se expidió la "Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación", que en realidad recibió referencia

práctica hasta las "Elecciones de los Supremos Poderes", de 15 de mayo de 1849, según Acta presidencial de José Joaquín Herrera.

Siguieron después otros documentos electorales que dieron vida a nuestro Derecho comicial del siglo XIX: "Elecciones de Ayuntamientos de 19 de mayo de 1849"; "Circular sobre los días en que deben verificarse las elecciones de Diputados", de 23 de julio del mismo año; "Bases para las elecciones de Presidente de la República y Senadores", del 13 de abril de 1850 y "Convocatoria a un Congreso Extraordinario para reformar la Constitución", del 19 de enero de 1853, durante la última época - la más nefasta - de Santa Anna, que tuvo por principal propósito disolver el Congreso y dejar el Presidente con poderes omnímodos.

## 2.- LA GENERACION DE JUAREZ

Aunque el actual Estado de Guerrero, para cuando inicie la segunda mitad del siglo XIX, estaba recién creado -recordemos que nace en 1847-, sus tierras y sus hombres eran ya dueños de una larga y digna tradición liberal y de una bien ganada prosapia independentista y de defensores de la soberanía popular.

En efecto, es en las actuales montañas y campiñas del Estado suriano, donde Morelos prosigue sus luchas insurgentes; lo hace con hombres de Guerrero como los Galeana y los Bravo, y por supuesto, su héroe epónimo, Don Vicente Guerrero.

En Chilpancingo, se da lectura a los Sentimientos de la Nación y se instala en el Congreso de Anahúac; en Iguala se da la Bandera Nacional; antes, Acapulco, es puerto de vital importancia, del Pacífico americano, sólo seguido por el más modesto de El Callao, en el Perú; el "Abrazo de Acatempan", preludio de la consumación de la Independencia, tiene por testigo al pueblo

soriano, la frase que preside nuestros trabajos nacionales, "La Patria es primero", la pronuncia el héroe de Tixtla, en su tierra natal y desde el actual Guerrero, parte el ejército Trigarante, para desfilar en la capital de la nueva nación, como símbolo de nuestra independencia consumada,

El pensamiento de la revolución liberal, en materia electoral, quedó plasmado en el artículo 3o. de este documento, expedido en Cuernavaca: "la base de la representación nacional será la población".

Señaló esta Convocatoria de Alvarez a los ciudadanos que no podrían votar entre otros y sólo para nuestros propósitos, señalamos: " los que tengan causa criminal pendiente y los que hubieran sido condenados a pena infamante", tampoco pudieran votar: "los que pertenezcan al clero secular y seglar y los vagos y mal entretenidos".

El art. 65 incorporó nuestra ya conocida fórmula penal: "las mismas juntas conocerán de las acusaciones que se hicieren contra algunos individuos por hacer uso de la violencia, cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinadas personas, o de cualquier crimen cuyo objeto sea quebrantar la presente ley. La pena que podrá imponerse es la privación del derecho de votar o de ser votado".

En cuanto a las instituciones electorales, la ley mandó constituir el Congreso en Colegio Electoral en las elecciones, no sólo de Presidente de la República, sino de los ministros de la Corte, con lo que dio inicio la fractura del principio de autocalificación, que en su hora, recibió como respuesta la intromisión de la Corte en la legitimidad de los otros Poderes, para fundar en la lisa política, la llamada "incompetencia de origen".

Audió la Ley, al "principio de la certeza" en las elecciones al dedicar un capítulo a "los periodos electorales" y, además, estipuló, con toda precisión, las "causas de nulidad en las elecciones" para evitar desbordamiento de las autoridades calificadoras. Estas causas de nulidad serían tan sólo: "por falta de algún requisito legal en el electo, o por que este comprendido en alguna restricción legal porque el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada; por haber mediado cohecho o soborno en la elección; por error sustancial respecto de la persona nombrada; por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias y por error o fraude en la computación de votos." (5).

Las causas nombradas en tercero y último lugar, tienen una clara connotación penal, que esta ley les dio; además de sus efectos estrictamente punitivos, tuvieron el efecto de anular las elecciones mismas para exagerar inusitadamente la connotación política de lo delictivo.

Con base en las reglas que está Constitución dio, se explica la turbulenta historia de México que le siguió. Los conservadores, derrotados, no se conforman, hacen renunciar al Presidente Comonfort y ha de asumir la presidencia provisional el electo presidente de la corte a la sazón Juárez, quien desde su políticamente precaria aunque constitucionalmente impecable, posición, enfrenta con valor y decisión la "Guerra de Reforma" y su sucedáneo el Imperio de Maximiliano, que va, desde 1864 hasta 1867, año en que se recata la Republica.

Durante el Imperio, se expide algún ordenamiento electoral, que pretende darle a este ajena forma de gobierno, visos de legitimidad y democracia.

Al triunfar la República, destruido el Imperio en junio de 1867, el Presidente Juárez, expide el 14 de agosto del mismo año, su "Convocatoria para elección de los Supremos Poderes".

Dice Juárez en los considerandos de dicha convocatoria al pueblo de México: "Que conforme al decreto del 8 de noviembre de 1865, el Presidente de la República, debió prorrogarse y prorrogó sus funciones, por la imprescindible necesidad de las circunstancias de la guerra, consignándose en el mismo decreto, que para cumplir el deber sagrado de devolver al pueblo los poderes que le confío, entregaría poderes al nuevo Presidente que se eligiera, tan luego como la condición de la guerra permitiese que se hiciera constitucionalmente la elección.

En esta Convocatoria habla Juárez ya, en adelanto a los contextos de la Constitución de 1857, de la erección como Estados, de Coahuila y de Campeche, según él mismo lo había preordenado, en ese mismo año de rescate republicano.

Juárez, a su vez, además de convocar a elecciones de los miembros de los Tres Poderes y diseñar el procedimiento respectivo, de índole electoral, formula una especie de referéndum en torno a cuestiones fundamentales. En efecto, cuestiona sobre la reinstalación del Senado; sobre el voto suspensivo del Presidente; sobre el informe presidencial por escrito; sobre la capacidad de Convocatoria de la Diputación permanente y sobre la situación del Ejecutivo, cuando también falte el presidente de la Corte.

Por cuanto hace a la gran apertura electoral de este documento jurista, bástenos citar el artículo 15: "Según la reforma sancionada por el artículo 3o. del decreto del 16 de julio de 1864 en las elecciones de diputados al Congreso de la unión, no subsisten las restricciones opuestas a la libertad del Derecho electoral; y en consecuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito Federal o Territorio en que se hace la elección, y podrán ser electos diputados tanto los ciudadanos que pertenezcan al estado eclesiástico, como también los funcionarios a quienes excluía el artículo 34 de la ley orgánica electoral." (6).

Por cuanto hace a funciones de ética política, tan propia de la era juarista, se expidió el 10 de marzo de 1869 una "circular que manda que las elecciones generales se verifiquen con toda libertad". Encontramos de su lectura, cuestiones que hoy en día preocupan en la legislación vigente según en su oportunidad veremos. En efecto el texto fue: "Algunos periódicos han dicho en estos últimos días, que el gobierno ha mandado agentes a los Estados con el objeto de que trabajen desde ahora en asegurar el éxito de las próximas elecciones." (7).

El 5 de mayo de 1869, Juárez promueve la expedición de una "Ley que modifica el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral", que tiene por objeto básico, inhabilitar para el voto pasivo de diputado federal, "los individuos que hubieran servido a la intervención o al llamado Imperio".

Nuevamente, el 8 de mayo de 1871, el gobierno juarista expide "Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857", y los hace tocando, para actualizarlos, diversos puntos. Destaca, en estas disposiciones, el más completo catálogo de delitos electorales, que hasta entonces se hubiere formulado. En efecto, el artículo 2o., a lo largo de sus fracciones.

Surge, con vigor y talento legislativo, el germen del Derecho Penal Electoral, incorporado por cierto, al Derecho Penal Especial, como su naturaleza lo exige y como la necesidad informativa de toda Ley lo reclama, y no colocó, este catálogo, en el Primer Código Penal mexicano, expedido, precisamente en el mismo año de 1871, y que fuera redactado por el insigne jurista y colaborador de Juárez, don Antonio Martínez de Castro.

En el análisis dogmático-penal de las vigentes figuras típicas del Derecho Penal Electoral, que hacemos en el capítulo correspondiente de esta obra, nos referiremos a las descripciones legales del juarismo, para darles, a aquellas, sustento y aplicación.

Con este hecho jurídico-político de la mayor importancia, cierra una época brillante y plena de dignificación nacional, que sin duda forjó el derecho patrio, y en especial, la parte que ahora nos interesa: el derecho electoral y el penal electoral.

Como resultado de las disquisiciones jurídicas, primero, de Lerdo e Iglesias, y armadas después, que interesaron la participación de Porfirio Díaz en el jugo de ambiciones por la presidencia de la república y que tanto ha estudiado el derecho constitucional patrio y nuestros historiadores políticos, surge, en el escenario nacional, la figura de este último hombre -Porfirio Díaz- quién gobernó más de tres décadas con su dictadura férrea, de claros tintes cesaristas, del más administración y menos política que dio, evidentemente, matices meramente formales a nuestro derecho electoral, aplicando el aspecto legal sólo a sus opositores.

La primera ley electoral del siglo XX, la expide el presidente Díaz, el 18 de diciembre de 1901. Se refirió, en primer término, a la renovación de los poderes federales, diciendo en su artículo 1o.. Para la renovación de los poderes federales habrá elecciones ordinarias cada dos años.

Acto seguido, diseñó los distritos electorales, basándose en el censo que se celebró en 1900, y dándole a cada uno, una población de 60,000 almas o por fracción que exceda de la tercera parte.

Refiere el nombramiento de electores y posteriormente las elecciones del distrito electoral, en donde se instalara un Colegio Electoral. Cada uno de estos Colegios designara un disputado y un senador. Al día siguiente se hará, en su caso la designación del presidente de la República, según el mismo procedimiento de colegios electorales y al tercer día, se designaran a los miembros de la Suprema Corte. Es curioso observar que, desaparecen de la ley porfiriana los preceptos ya estudiados del derecho penal electoral.

### 3.- LA REVOLUCION MEXICANA.

El cambio del país a la modernidad, a través de encontrar su propia viabilidad, se da, a partir de 1910, al lograrse básicamente, la incorporación cabal del pueblo, como auténtico soberano, a las decisiones nacionales.

La Revolución Mexicana, mucho se ha dicho al respecto, reconoce diferentes etapas o fases; podríamos señalar cinco, iniciando con la revolución maderista, que al oponerse al viejo, injusto y caduco sistema porfiriano, encabeza un movimiento de claro matiz político; le siguió la lucha armada contra la usurpación de Huerta; la guerra, pronto es patrimonio popular y deviene la tercera fase, que hace de nuestra revolución un movimiento de reivindicaciones sociales, que busca, con legitimidad, modificar las condiciones de vida, en beneficio de las masas obreras, campesinas y populares.

Como la Revolución no es un tumulto que en nada encarna o se manifiesta, a su triunfo se da una nueva Constitución, la de 1917, que nos rige y busca afanosa su consolidación e institucionalización.

Para sus efectos, la Ley dividió a la República en distritos electorales y en colegios municipales sufragenos, correspondía a los gobernadores, hacer esa división en sus respectivos Estados considerando un distrito por cada 60,000 habitantes. Habría tantos colegios municipales, cuantas municipalidades hubiera al tiempo de la división.

Se ordenó integrar padrones del censo electoral, para mejor controlar las votaciones. Se regularían las elecciones primarias y las del Colegio Electoral, para los distintos cargos de elección popular, sin muchas diferencias de procedimientos, con la tradición mexicana de la época.



La gran novedad de esta ley, en relación a la historia mexicana del Derecho electoral, es la mención primigenia de los partidos políticos, en su cuerpo de esta naturaleza y rango, mérito que ha de anotarse a la Revolución, con su aporte ideológico, de amplias libertades del pensamiento.

Se desprende de su lectura, una clásica y apenas mínima noción legal de los partidos políticos, sin embargo, entusiasmo que los hombres de la revolución empiecen, tan temprano, a mirar con seriedad legal esta materia, hoy componente fundamental de nuestro derecho y práctica electorales. El multipartidismo y su eficaz acción, es signo que distingue el México moderno y encuentra su raíz y origen, en este conspicuo antecedente maderista, de la más pura cepa revolucionaria.

El 22 de mayo de 1912, el propio Madero publica "Reformas a la Ley Electoral de 1911", adecuando fechas y detalle de procedimientos, para futuras elecciones de diputados y de senadores.

Continúan, a estas fechas, días aciagos para la Revolución. El usurpador Huerta asesina al presidente mártir y desata, en su contra, una larga y cruel lucha fratricida, que afortunadamente no es en vano, saliendo triunfador el pueblo, demandante de justicia social.

Sus líderes revolucionarios, encabezados por Don Venustiano Carranza, hombre pragmático e inteligente, recogen los anhelos populares y bien pronto comprenden que la única y válida forma de unir a los mexicanos y diseñar su futuro, es a través de una nueva Constitución de contenido social.

Estos revolucionarios, sensibles y perspicaces se apresuran pues, a convocar un congreso constituyente, a través de una ley ad-hoc, que expide el congreso Carranza, el 20

de septiembre de 1916.

Esta ley electoral carranzista, diseñó el procedimiento y las instituciones electorales para votar a los diputados al Congreso constituyente, al modo ya reseñado en otros antecedentes, con algunas variables en cuanto a la integración de los organismos electorales y a las juntas computadoras, que describe a gran detalle.

Con lo que se abre una tradición no sólo jurídica, sino histórica, que hasta hoy, en beneficio de nuestra democracia se respeta al que gana.

No es este el lugar, ni es la oportunidad de revisar los textos constitucionales, tan estudiados por los especialistas. Los artículos relativos a la materia de esta obra, se comentaron en su primer capítulo, y basta decir que en relación al estudio de nuestra Constitución, se ha agotado, la vertiente de la exégesis constitucional y que esta por hacerse la obra dedicada a crear y consolidar una teoría de la Constitución Mexicana, al modo que en otras latitudes, con éxito, se ha logrado.

La Constitución Mexicana vigente, se promulgó en Queretaro, el 5 de febrero de 1917, y apenas un día después el 6 del mismo mes se expidió la ley electoral del nuevo México.

Este ordenamiento jurídico reitera el pensamiento revolucionario en la materia fundamentalmente, a través de las ideas de Carranza. Repite los conceptos y textos de los documentos carranzistas, repasados, pero esta vez con el fundamento de la nueva constitución, y no ya, como otrora del Plan de Guadalupe, sustento explicable en su oportunidad y circunstancia.

“Por cuanto al derecho penal electoral, repite en su artículo 76, la formula típica calificada de abierta, y por ello, de aplicación anticonstitucional y que había aparecido en el artículo 57 de la ley electoral de 1916.” (8).

El 2 de julio de 1918, se expide la ley para la elección de poderes federales; la que destaca por su riqueza en materia de derecho penal electoral; en efectos dedica no sólo diversos preceptos a sancionar conductas comiciales ilícitas, sino que contiene todo un capítulo el decimo primero, dedicado a disposiciones penales, con un largo en interesante catálogo delictivo en la materia, primera muestra del derecho penal de la revolución.

Como vemos, el derecho penal electoral nace en la época post-revolucionaria, como ley penal especial, característica que en la actualidad debió haber conservado, por ser de mejor técnica legislativa y sobre todo, por cumplir así la ley, con un principio informativo insoslayable.

Durante esta época de los veinte, México consolida e institucionaliza su revolución. Desde el punto de vista político, sobresale la creación del partido nacional revolucionario como instituto, entonces oficial, después único, a través de su sucesor, el PRI dedicado a unificar las ideologías y la fuerza electoral de los revolucionarios, lo que garantizó al país, la estabilidad necesaria para su desarrollo.

Es hasta 1931, el 24 de noviembre, en que el presidente Ortiz Rubio expide otro decreto para modificar la ley electoral de 1918. Lo hace con el propósito de organizar y rediseñar los distritos electorales.

En 1942, el 19 de enero, el presidente Avila Camacho, vuelve a expedir un decreto para reformar la ley de 1918, con el objeto de regular la división estatal de los distritos electorales.

El 4 de enero de 1943, el propio presidente Avila Camacho, vuelve a promover la reforma de la ley vigente de 1918, esta vez para modificar los periodos electorales y para reorganizar los organismos comiciales y las listas electorales.

Así, la primera fase post revolucionaria se rige electoralmente por la longeva ley de 1918, la que con sus reformas ya revisadas logra sobrevivir casi tres décadas y sirve, así de modo valioso a la consolidación de México y a su construcción como nación viable y moderna.

#### 4.- EL MEXICO MODERNO.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el país acompasó su ritmo al de las naciones occidentales más avanzadas, con el objeto de no negarse, al mantener estructuras caducas; al tiempo que la maduración de la Revolución, le permitió avance y consolidaciones significativas, en lo económico y en lo social, las cuestiones políticas se fueron resolviendo con atinencia, a partir de un gobierno sólido, de una paz pública envidiable y de una sociedad civil cada vez más participativa.

La ley electoral de 1918, fue finalmente sustituida por la "Ley Electoral Federal" de 7 de enero de 1946, promovida por el Presidente Avila Camacho.

Por Decreto de Reformas de 21 de Febrero de 1949, promovido por el Presidente Alemán se modificó la ley de 1946. En general se modernizaron los organismos electorales y los procedimientos y se hizo más flexible el registro y constitución de los partidos políticos.

Estas reformas, en realidad precedieron a la nueva "Ley Electoral Federal" de 4 de Diciembre de 1951, que regiría la contienda por la presidencia de la República, de otros dos hombres surgidos de la ideología revolucionaria, Ruiz Cortínez por el P.R.I. y Henríquez Guzmán.

La Ley Electoral de 1951, volvió a ser reformada, según Decreto que publicó el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, de 29 de enero de 1970, para dar el voto a los jóvenes, al estimar la mayoría de edad, no ya a los 21 años, sino a los 18.

Así pues, la Ley Electoral Federal de 1951, que rigió al país por más de dos décadas, aunque aparentemente se inició sin visos claros de ser un cuerpo especialmente novedoso, concluyó su vigor con aportaciones fundamentales al derecho electoral mexicano, a través de sus reformas y adiciones que la fueron adecuando a la dinámica democrática del país. Luis Echeverría, presidente de México, promueve la "Ley Federal Electoral" del 5 de enero de 1973.

Con abandono intencional de la tradicional denominación de "Ley Electoral" que había imperado en México desde el siglo pasado y con el objeto de connotar mejor y más claramente su contenido, en 1977, se expidió la "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales" -LOPE-,

En efecto, su exposición de motivos asevera: Hemos sido guiados por la idea de que la democracia significa la igualdad política de los ciudadanos. A través del principio de las mayorías se ha visto, sin embargo, que éstas, las mayorías, excluyen la gravitación, el peso e inclusive la voz de las minorías. La mayoría de los representantes tiene que corresponder a la mayoría de los electores; pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como el todo." (9).

En cuanto a esto, y en relación al moderno sistema electoral mixto que aportó, el legislador se planteó la necesidad de definir si los candidatos registrados para la elección por mayoría relativa, podrían figurar al mismo tiempo en las listas regionales para la elección por representación proporcional.

La respuesta legal fue la incompatibilidad en ese supuesto. En caso contrario, se estimó, se propiciaría inequidad para los candidatos, ya que sólo un número reducido -se dijo- tendría dos posibilidades. Por otro lado habría riesgos de confundir al electorado de inclinarse por la compatibilidad de ambas candidaturas.

Este título se dedicó a regular, con inusitado cuidado y detalle, lo relativo a las organizaciones políticas, en razón que toca a los partidos políticos la función de organizar la expresión de la voluntad popular, ser receptores de la dinámica social y establecer la eficaz comunicación entre gobernantes y gobernados.

Señalo la Ley la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos, su posición frente a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y a la ciudadanía. Se ocupó en describir sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

Abrió las posibilidades legales para facilitar la creación y acción de agrupaciones políticas de ciudadanos, en consideración a que las rigideces normativas, habían impedido, en los últimos 20 años anteriores a 1977, registrar un solo partido político.

Para ello usó la figura del registro condicionado, al resultado mismo de las elecciones, para que fuera la voluntad soberana la que decidiera el registro definitivo y no formalismos y trabas legales.

Como resultado de la modernización de los medios de comunicación, la ley dispuso garantías y reglas para el uso de la radio y la televisión por parte de los partidos políticos, pudiendo determinar éstos, libremente, el contenido de sus programas.

Señalo la LOPE, la integración de la Comisión Federal Electoral -máximo órgano electoral-, además, con los comisionados de los partidos con registro condicionado. Dispuso que su secretario lo fuera un Notario Público, para que diera fe pública, de modo imparcial, de sus acciones y decisiones.

Por cuanto hace a las contribuciones de este organismo, hay que destacar que tuvo a su cargo, por primera vez, el registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, antes facultades de la Secretaría de Gobernación.

La LOPE rigió tres procesos electorales federales, el de 1979, el de 1982, que incluyó la elección presidencial donde triunfara Miguel de la Madrid, y el de 1985.

La dinámica política y electoral de México impulsó a sustituir la LOPE por una legislación electoral nueva que mejor se ajustara a nuestro pluripartidismo y sus necesidades de representación. Surgió, así, el nuevo Código Federal Electoral de 1987, que reguló las más complejas elecciones de los últimos años, las de 1988, que sin duda crearon un "nuevo México", en su democracia, mismo que con tino y firmeza se conduce en la actualidad, abriéndose nuevas oportunidades políticas y de representación.

Hay que reconocer que el Código Federal Electoral, tuvo por propósito fundamental, fortalecer el pluralismo político, ya iniciado por la LOPE, ampliando los espacios de participación de los partidos políticos nacionales. A su amparo, es innegable, surge el PRD, con

presencia inusitada de la llamada izquierda, y se consolida la competitividad del PAN, abriéndose el PRI a una democratización interna de sus cuadros, sin precedentes.

El Registro Nacional de Electores se basó en el principio de corresponsabilidad de partidos y ciudadanos y se ordenó su revisión anual.

Una de las aportaciones de este Código de 1987, es haber distinguido, en su estructura, tres etapas del proceso electoral: la de los actos preparatorios de la elección; la de la jornada electoral y la de los actos posteriores a la elección. Esta distinción permitió establecer recursos para cada una de las etapas. El consentimiento tácito de su desenvolvimiento o las resoluciones que recayeran, cobraban carácter definitivo.<sup>7(10)</sup>.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral que creó este código, surgió como un elemento de gran relevancia para garantizar a ciudadanos y partidos el cabal cumplimiento de las normas electorales.

Se buscó que no sólo la política y sus reglas, rigieran los procesos electorales, sino que también lo hiciera el Derecho. Los magistrados del Tribunal, fueron designados por el Congreso de la Unión, a propuesta de los partidos políticos. Surgió así, pues la nueva figura de la justicia electoral, que no conoció el Derecho Penal Electoral, desaparecido con la LOPE.

Hasta aquí el repaso de la legislación electoral mexicana, que nos ha regido por casi 180 años, hasta la aparición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 -COFIPE-, que con atinencia y sentido de modernidad, se constituye en un paso más, en nuestro ya largo empeño por darnos una vida democrática mejor y más digna.



El derecho penal electoral tuvo, como pude constatar, importantes destellos en esa legislación, incipiente, durante el siglo XX, para desarrollarse durante la presente centuria, aunque deja de existir en la Ley Electoral de 1901, en la LOPE y en el Código de 1987.

Surge ahora vigoroso, en 1990, como un título más del Código penal para toda la República en materia del fuero federal y para el Distrito Federal, en materias del fuero común y que reconoce al COFIPE, como su legislación sustantiva originaria, para regir los procesos electorales, como lo exige la época, llena de complejidades y demandante de un mínimo ético, que la enmarque.

**CITAS BIBLIOGRAFICAS.****CAPITULO PRIMERO.**

- 1).- González de la Vega Rene., Derecho Penal Electoral., Editorial Porrúa, 2da. Edición, México, 1991, Pág. 33.
- 2).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 34.
- 3).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 38.
- 4).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 39.
- 5).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 55.
- 6).- Tena Ramírez Fernando., Derecho Constitucional Mexicano., Editorial Porrúa, 4ta. Edición., México, 1982, Pág. 37.
- 7).- Tena Ramírez., Ob. Cit. Pág. 123.
- 8).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 76.
- 9).- Congreso de la Unión., Diario de Debates., 1977.
- 10).- Ley Loppe., 1a. Edición, México, D. F., 1987.

## CAPITULO SEGUNDO.

## CAPITULO II.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

SUMARIO:- *1.- Derecho y política. 2.- Derechos políticos y derechos humanos. 3.- Derecho electoral. 4.- Derecho penal electoral.*

### 1.- DERECHO Y POLITICA.

Se ha concebido este trabajo en el actual contexto social y jurídico del país, cuando preocupa a México, en esta hora, siglo XX, la resolución cabal de dos temas: el económico y el político. Si en esta tesis hacemos de lado al primero de dichos tópicos, no por cierto, por menos importante, sino mejor por no estar en los alcances de nuestro empeño escudriñar en sus complejidades, habremos de quedarnos con el tema político, a la luz de los impulsos, los instrumentos y las instituciones que hemos inventado, para resolverlos, como comunidad en el concierto internacional.

Cabe aclarar, que hablar que en un intento como este, tan sólo de política, nos impondría posiblemente, caer sin remedio, en una mera asamblea o coloquio de artificios, por el siempre impulso de las simpatías políticas. Así bien, se habrá de asociar política y derecho como dos caras de una misma moneda, pues no concebible a ambas disciplinas disociales.

Derecho y política se pertenecen, y tienen como determinantes, a voces de la enciclopedia humanística como la democracia, justicia y libertad.

Tanto es así, que el resultado obtenido, es una enriquecida democracia o una justicia cabal, los elementos que actuaron para lograrlo, no merecían los títulos de política y derecho."

Sólo en la política encuentra el derecho sustento y viabilidad y sólo en el derecho, encuentra la política rumbo y ritmo, por ello ya se ha afirmado, política sin derecho es como navegar sin brújula y derecho sin política, es como navegar sin agua.

Es la política, la ciencia del poder y es el derecho, la ciencia del orden, también con sus extremos que se atan en la existencia de derechos subjetivos y deberes jurídicos y precisamente es imposible pensar en ambas disciplinas científicas que se encuentren separadas.

Es la política el arte de lo razonable y es el derecho el arte de la racional, no pueden por ende, en su capacidad creativa dissociarse, si es el arte supremo del hombre es la inteligencia, la razón por la que se conduce el mundo.

Así Platón manifiesta en su obra la República que las organizaciones políticas contemplan tres clases sociales básicas, compuestas por los gobernantes, los guerreros y los artesanos y labriegos, exige entre ellos cabal armonía y verdadera sinergia social, con lo que esta planteando el binomio política derecho como base de la convivencia social.

El jusnaturalismo de Locke, que busca en el orden y la razón a los rectores de las relaciones humanas, vuelve a colocar como premisas a la política y al derecho de su pacto social, que tiende a contener los posibles y naturales desbordamientos de la condición humana.

De tal forma que al negar Marx al Estado y al derecho, por ser instrumentos burgueses de explotación y sustentar su dictadura del proletariado, no hacen sino caer irremediabilmente, en política y derecho, al exigir que la sociedad organice nuevamente la producción sobre la base de la asociación libre e igualitaria, pues no importa la nomenclatura que quiera usar, se esta refiriendo a un nuevo orden -derecho-, y a una nueva forma de ejercer el poder -política-.

No es posible escapar de esta contemplación binaria -política y derecho- en el convivir humano y Gellinek vuelve a demostrarlo con sus enfoques sociológico y jurídico del Estado, el que si bien, es un ser que merece atención científica, responden a reglas dadas y a un poder que se ejerce, con acierto o sin él en el mundo fáctico." (12).

Kelsen, en definitiva, construye la identidad entre el derecho y el Estado, e inclusive niega que existan como dualidad y los afirma como unidad, con lo que derecho y política asumen, la integración más cabal que los pensadores modernos han acusado en torno a estas reflexiones.

Dato definitorio del Estado, es la organización y a él incumbe el poder físico coactivo y la capacidad de ejecutar sus decisiones, con lo que vuelven a surgir como perennes protagonistas del quehacer social, el derecho como regulador coactivo y la política, como estructura organizativa que fundamenta las decisiones y las acciones.

Esta nota introductoria no tiene mas propósito que dejar sentado el anhelo humano de gobernar siempre a través de las leyes, de someter mutuamente a derecho y política, y de lograr el perfeccionamiento de la democracia, sólo a través de los mejores valores humanos, que deben representar y regir estas dos actividades superiores del hombre.

Son anchos los espacios mexicanos, desde los albores mismos de la independencia, que se han abierto en el derecho político y en el ejercicio de la política, a través del derecho y para significarlo el derecho electoral, en las últimas dos décadas, México se ha dado ya cuatro ordenamientos de la materia que han venido a unir en tiempo a nuestros dos paradigmas: derecho y política, todo con el propósito lúcido de ampliar nuestra soberanía, a través de la democracia y del principio de la representatividad política.

Se ha concebido este trabajo en el actual contexto social y jurídico del país, cuando preocupa a México, en esta obra la resolución cabal de dos temas: el económico y el político.

Si en esta tesis hacemos de lado al primero de dichos tópicos, no por cierto, por menos importante sino mejor, por no estar en los alcances de nuestro empeño encudriñar en sus complejidades, habremos de quedarnos con el tema político, a la luz de los impulsos, los instrumentos y las instituciones que los mexicanos hemos inventado, recreado y recatado para resolverlos, como comunidad que ocupa, un lugar en el concepto internacional.

Cabe aclarar, que hablar en un intento como este, tan sólo de política, nos impondría posiblemente, caer sin remedio en una mera asamblea o coloquio de artificios por el impulso de las simpatías y adicciones políticas. Así bien, habremos de asociar política y derecho como dos caras de una misma moneda o como melodía y armonía en una sinfonía pues no se concibe a ambas disciplinas disociadas.

Derecho y política se pertenecen y tienen como determinantes a voces como la democracia justicia y libertad. Tanto es así que de su trabajo conjunto el resultado obtenido no es, mas anchas libertades, una enriquecida democracia o una justicia cabal los elementos que actuaron para lograrlo no merecerían los títulos de política y derecho. (13).

Sólo en la política encuentra el derecho sustento y viabilidad y sólo en el derecho encuentra la política rumbo y ritmo por ello, se ha afirmado política sin derecho, es como navegar sin brújula y derecho sin política es como navegar sin agua.

El trabajo coordinado de derecho y política, aporta la calidad de la existencia y lleva al demérito y a la devastación de la vida comunitaria.

Es la política, la ciencia del poder, como las dos caras dejando a quien alude Duverger y es el derecho, la ciencia del orden también con sus extremos que se atan en la existencia de derechos subjetivos y deberes jurídicos y por ello es imposible pensar en ambas disciplinas científicas separadas, ya que poder sin orden implica destrucción y orden sin poder significa ineficacia.

Es la política el arte de lo razonable y es el derecho el arte de lo racional no pueden por ende, en su infinita capacidad creativa, disociarse si el arte supremo del hombre es la inteligencia, la razón con la que se conduce el mundo.

Platón, en su República al establecer que las organizaciones políticas contemplan tres clases sociales básicas compuestas por los gobernantes, los guerreros artesanos y labriegos, exige entre ellos cabal armonía con lo que esta planteado otra vez el binomio política-derecho como base de la convivencia social.

El ius naturalismo de Locke, busca en el orden y la razón a los rectores de las relaciones humanas volviendo a colocar como premisas la política y al derecho de su pacto social que tiende a contener los posibles desbordamientos de la condición humana.

El centro de las reflexiones hegelianas, lo vemos en la libertad humana y su uso que se da y sólo así se entiende, en el seno del estado, con lo que recoge los principios jurídicos y políticos, para sustentar su proceso dialéctico que explica la historia.

Al negar Marx al estado y al derecho, por ser instrumentos de explotación y sustentar su dictadura del proletariado no hace sino caer irremediabilmente en política y derecho, al exigir que la sociedad organice nuevamente la producción sobre la base de la asociación libre e igualitaria, pues se esta refiriendo a un nuevo orden -derecho- y a una nueva forma de ejercer el poder



"política".

Si bien el Estado para Duguit, es un fenómeno de fuerza al ejercer el poder político que busca como objeto primordial la realización del derecho como única vía para legitimar su acción, vuelve a invocar la concepción bionaria de la vida entre los hombres.

Dato definitorio del Estado, es la organización y a él le incumbe el poder físico coactivo y la capacidad de ejercitar sus decisiones, sostiene Heller, con lo que vuelven a surgir como protagonistas del quehacer social, el derecho como regulador coactivo y la política como estructura organizativa que fundamenta las decisiones y las acciones.

Esta nota introductoria y el repaso de los más relevantes pensadores del derecho y la política, no tiene mas propósito que dejar sentado el anhelo humano de gobernar siempre a través de las leyes, de someter mutuamente a derecho y política y lograr el perfeccionamiento de la democracia a través de los mejores valores humanos que deben representar y regir estas dos actividades superiores del hombre.

Son muchos los albores de la independencia que se ha abierto en el derecho político y en el ejercicio de la política a través del derecho y basta para significarlo, que en el meollo de este quehacer el derecho electoral en las últimas dos décadas México ha dado ya cuatro ordenamientos de la materia que han venido a unir en tiempo a nuestro dos paradigmas: derecho y política, y todo con el propósito de ampliar nuestra soberanía tan sólo a través de democracia y del principio de la representatividad política.

## 2.- DERECHOS POLITICOS Y DERECHOS HUMANOS.

"Son inherentes y exclusivos de los mexicanos que tienen la calidad de ciudadanos en los términos del artículo 34 de la Constitución. Estos derechos políticos, se hacen consistir básicamente, en las prerrogativas que al ciudadano otorga el artículo 35 de la propia Carta Magna y que a saber son: Votar y poder ser votado para los cargos de elección popular, asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país y ejercer el derecho de petición." (14).

La forma de ejercer el derecho de voto, se precisa en la legislación electoral en vigor y compone una de las materias electorales, como momento supremo del ejercicio de la soberanía popular, del derecho electoral y del derecho penal electoral.

Si bien en el voto activo el requisito objetivo para ejercerlo es haber cumplido 18 años de edad, para el caso de voto pasivo, o sea, poder ser votado para cargos de elección popular, este requisito varía según del cargo de que se trate, pues a los diputados se les exigirán 21 años cumplidos, a los senadores 30 años y al Presidente de la República 35 años de edad.

Frente a dichas prerrogativas del ciudadano, en materia política, el artículo 36 de la propia Constitución, opone, para integrar el binomio jurídico, las obligaciones del ciudadano de la República; en su fracción III establece la primera de ellas de índole política, que será votar en las elecciones populares en el distrito electoral que corresponda; la fracción IV exige desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y la fracción V impone la obligación de desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida y las funciones electorales.

La fracción primera del artículo 36 que originalmente se refirió a la

obligación ciudadana de inscribirse en el catastro municipal y en los padrones electorales, en 1989 fue adicionada con la obligación de inscribirse en el registro nacional ciudadano. Conforme a esta combinación de obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos el constituyente señaló las causas de suspensión de esas prerrogativas en el artículo 38 de la ley fundamental, en los casos en los que existe inconveniencia o imposibilidad para su disfrute.

La fracción II reconoce como causa de suspensión, el estar sujeto a un proceso criminal oír delito que merezca o pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión. Es este un dispositivo ipso-jure que se hace vigente al momento en que la autoridad judicial dicta la resolución mencionada; para el caso del voto activo resulta fácil la comprensión del precepto, sobre todo cuando el reo no goza de su libertad provisional, lo que le impide de hecho, además de derecho, cumplir con sus obligaciones o ejercitar sus prerrogativas, pero no siempre ha sido fácil su comprensión en tratándose de voto pasivo, pues casos a habido en la historia política reciente de nuestro país, en que procesados privados de su libertad han sido señalados por algunos partidos políticos fundamentalmente los de izquierda, como sus candidatos a ocupar algún cargo de elección popular, lo que es constitucionalmente improcedente." (15).

El fundamento real es que, si bien el caso de los procesados aún no se determina por la autoridad judicial su responsabilidad penal y debe presumirse su inocencia, la duda planteada al incoarse proceso contra alguien no permite que la calidad ciudadana se vea a plenitud, pues recordemos que el artículo 34 de la propia Constitución exige a los mexicanos, para ser ciudadanos, tener 18 años de edad y un modo honesto de vivir, circunstancias éstas que para los procesados, quedaría aclarada en el caso de una sentencia absolutoria.

La fracción III suspende los derechos políticos de los ciudadanos durante la extinción de una pena corporal. Es este otro dispositivo de aplicación ipso-jure y al que se refieren los

artículos 80 y 88 del Código Penal del Estado de Guanajuato estableciendo el primero de ellos, al distinguir las clases de suspensión de derechos como una de ellas, la que por ministerio de ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de esta y agrega el Código Penal que en este caso la suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

El artículo 80 de Código punitivo, impone tal dispositivo constitucional al establecer que: la pena de prisión producen la suspensión de los derechos políticos; la suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durara todo el tiempo de la condena.

Este caso de la fracción III del artículo 38 constitucional, regulado como se vio en el Código Penal, se refiere a la suspensión de los derechos políticos como consecuencia de la pena, a diferencia del supuesto de la fracción II, que se refiere a los procesados y en donde se suspende por razones físicas y estrictamente morales.

La fracción IV previene como causal de suspensión, la vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes, sobre todo en lo que se refiere a la vagancia en el que la legislación común moderna ha venido dando pasos atrás, a la luz de los nuevos contextos socioeconómicos.

La fracción V vuelve a referirse a causas penales como causales de suspensión, al establecerse que el ciudadano perderá temporalmente sus derechos políticos por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión, hasta que prescriba la acción penal, caso en el que se pueden hacer los mismos comentarios que para la fracción II de este artículo 38.

El moderno derecho electoral mexicano busca, como objetivo primordial, no sólo organizar mejor nuestra vida democrática, sino con empeños notorios y plausibles, garantizar y

ampliar los derechos esenciales del mexicano en su vida política.

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

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

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

El nuevo derecho penal electoral, está también dotado de derechos humanos que garantizan nuestro régimen punitivo, a fin de evitar que las naturales posiciones políticas de los procesos comiciales, puedan desbordar los límites constitucionales que los mexicanos nos hemos dado y reconocemos.

### 3.- DERECHO ELECTORAL

Los fenómenos en general como los fenómenos humanos, tienen valor por sí mismos. Los hechos que llamamos históricos también tienen su propio valor. La historia de los fenómenos y de las cosas está en la misma escala.

La historia de las relaciones humanas y sociedades acrecientan su valor en la medida en que es conocida por los demás. Así, el poder de la historia de los fenómenos colectivos está también en función del conocimiento que de ellos se tiene.

Hay fenómenos y hechos que se desconocen porque se han quedado en los textos o no se han escrito o se ha perdido en la mente de los hombres al no transmitirse por la memoria de las generaciones sucesivas. Con el Poder ha ocurrido lo mismo. En la historia del Poder los poderosos han cuidado que sólo se escriba y se difunda lo que les ha convenido. El pueblo frecuentemente ignora lo que el Poder ha hecho a lo largo del tiempo, por eso, tiene poca conciencia de sí mismo.

La necesidad de un mega proyecto plus para la democracia en nuestro país, es una motivación importante para tomar la decisión de andar por los caminos desconocidos de las Leyes Electorales que han sido veredas y los laberintos que el poder ha construido.

La historia del poder está estrechamente vinculada a las normas del poder, a lo que hoy somos, pero más a lo que no hemos hecho. Las normas del poder han estado y estarán estrechamente vinculadas con esta tierra que ha sido lugar de conquista, tierra de dominio, teatro de acontecimientos, donde el sacrificio de sus generaciones no ha sido suficiente para construir la grandeza de hoy porque el Poder lo ha aniquilado.

En el análisis, de paso, se hace referencia a las coordenadas histórico-sociales por las cuales ha transcurrido al acontecer nacional en este siglo, con el propósito de tener mayor comprensión de la propia norma y de los acontecimientos relativos.

Cuando se hace referencia a las disposiciones legales en materia electoral, no se abunda en su estudio porque era innecesario, pues saltan a la vista las intenciones y los propósitos que lleva escondida la ley para alcanzar los objetivos auto-impuestos por el Poder.

Finalmente, si esto ayuda a desentrañar el significado de la ley, sus intenciones y propósitos, a comprender las rutas por las cuales nos ha llevado a varias generaciones y a millones de mexicanos, y si ayuda a que el Poder se sienta hijo de la ley de la voluntad del pueblo y no se considere hijo de sí mismo y dueño de todo, entonces en algo habrá servido.

México, como otras naciones, se ha dado, a lo largo de su historia, una rica y variada legislación electoral, que ha permitido, al menos buscado, una variada democracia más auténtica.

Aún cuando la primera ley electoral propiamente mexicana, la encontramos en la Constitución de Apatzingán, su antecedente inmediato y directo y, realmente, fuente de nuestro Derecho Electoral, lo es la Constitución de Cádiz de 1812.

A partir de entonces, las diversas constituciones que han regido el país, significativamente, 1824, 1857 y 1917, así como el siglo XIX, específicamente del orden comicial al lado de inúmeros documentos públicos de esa centuria, que con la actividad legislativa del siglo XX, el derecho electoral mexicano a salido avante.

Durante el presente siglo, México ha mostrado ocupación y preocupación en materia jurídico-electoral. En efecto, desde diciembre de 1901 a la fecha, la nación ha contado con 12 cuerpos legales que, han regido la vida electoral mexicana, cada vez con mayor rigor jurídico y apertura democrática.

El derecho electoral mexicano, según se conoce del estudio de nuestros antecedentes en la materia, que se revisan en el capítulo II de esta obra, ha mantenido, en efecto, una cabal tendencia a la mejoría y a la modernización.

El vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, guarda una estructura jurídica impecable y se guía por mas depurada técnica legislativa que permite plantear las regulaciones y democráticas del México del siglo XXI. A partir de 1973, en la Ley Federal Electoral de ese año, se inicia, en México, la verdadera modernización de nuestro regimen jurídico electoral.

A partir de entonces, se han sucedido en el tiempo, otros tres elementos, a saber: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 1978; el Código Federal Electoral, de 1987 y el vigente COFIPE, de 1990.

El Código en vigor, a reserva de dedicarle un capítulo de análisis de sus principales conceptos, presenta -señaladamente- una mejor estructura legislativa, que sus antecesores, evitando inútiles repeticiones, declaraciones o preceptos de inusual sentido pedagógico, tan ajenos a la técnica jurídica de formación de leyes.

En su Libro Primero se refiere a "La integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión", a partir de tres títulos: "Disposiciones Generales"; "Participación de los



Ciudadanos en las Elecciones" y "La Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Integrantes de la Cámara de senadores de la Cámara de Diputados". Esta estructura, ahora depurada, la observó el Código Federal Electoral de 1987, en su libro primero, atendiendo, básicamente, los mismos temas.

A título inicial de la LOPE aunque se refirió también a esos temas, dada su estructura, incorporó, además, regulaciones sobre los Partidos Políticos -derechos, obligaciones y prerrogativas- y las novedades de Asociaciones Políticas Nacionales Frentes y Coaliciones.

El COFIPE, que nos rige actualmente, dedicó su Libro segundo a "Los Partidos Políticos", a partir de cinco títulos: "Disposiciones preliminares"; "Constitución, registro, derechos y obligaciones"; "Prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales"; "Frentes, coaliciones y fusiones" y "Pérdida de registro". El Código anterior, dedicó su Libro Segundo a los mismos temas y la LOPE, como ya mencione, lo fusionó con el tópico anterior, en su Título Primero.

El Título Tercero del COFIPE, en vigor, regula al nuevo organismo público descentralizado, que creado por la Constitución en las reformas de 1989, se denomina "Instituto Federal Electoral". Le dedica seis títulos referentes a "Disposiciones preliminares"; "Organos centrales"; "Organos de las delegaciones"; "Organos del Instituto en los Distritos Electorales uninominales"; "Mesas directivas de Casilla" y "Disposiciones comunes".

Lo relativo a la sustituida Comisión Federal Electoral, lo tocó el Código anterior hasta su libro cuarto, conjuntamente con otros organismos electorales y el proceso comicial mismo. El Título Segundo de la LOPE, se refirió a la Organización Electoral, donde reguló, entre otros, a la Comisión Federal Electoral, así como a la "Preparación de la Elección", conjuntamente con lo relativo al Padrón Nacional de Electores.

El Libro Cuarto del COFIPE, atiende los "Procedimientos del Registro Federal de Electores" y "Bases para la organización del Servicio Profesional Electoral". El registro Nacional de Electores se trató por el Código de 1987 en su Libro Tercero, y por supuesto nada dijo sobre la profesionalización del personal electoral. La LOPE, como ya se dijo, incorporó en su Título Segundo del registro Nacional de Electores, sin referirse, tampoco, a la profesionalización.

El proceso electoral mismo, es diseñado por el COFIPE en su Libro Quinto, que abarca temas como "Los actos Preparatorios de la Elección", encerrando en ello, el procedimiento de registro de candidatos, las campañas electorales, los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, del registro de representante. y la documentación y el material electoral.

Otros Títulos del propio libro quinto del COFIPE, son los relativos a la "Jornada Electoral" y a "Los Actos posteriores a la elección y los resultados electorales". El libro Quinto del anterior libro trató también lo relacionado con "La Elección", sin incorporar lo correspondiente a "Los Resultados Electorales", que mereció el libro sexto del extinto código de 1987. El Título Tercero de la LOPE se refirió a "La Jornada Electoral" y el título cuarto a "Los Resultados Electorales".

El nuevo Tribunal Federal Electoral, es tratado por el COFIPE en el libro sexto, a través de títulos que regulan "Las Salas y los Magistrados" y "El Funcionamiento" del propio tribunal a través de su presidente de los presidentes de sala, de los jueces instructores, del secretario general y del demás personal técnico y administrativo.

El Código de 1987, dedicó su último libro -el octavo- al "Tribunal de lo Contencioso Electoral", el que funcionó siempre en pleno y al menos seis de los siete magistrados que lo integraron.

La LOPE dedicó su título quinto al "Contencioso Electoral" en donde diseño el novedoso recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia en los términos del entonces reformado artículo 60 constitucional, que procuro sacar de su ya centenario ensimismamiento al más alto tribunal de la República, en cuestiones políticas, desde las infortunadas incursiones de iglesias con Vallarta en el siglo XIX.

El nuevo Derecho Procesal Administrativo Electoral, está referido por el COFIPE, en su libro séptimo, donde regula "Las Nulidades, El Sistema de Medios de Impugnación y Las Sanciones Administrativas", con gran detalle, a partir del bien cuidados planeamientos del nuevo derecho adjetivo.

El Libro séptimo de 1987, previo "Los Recursos, Nulidades y Sanciones" y la LOPE, como ya se explico dedicó su título quinto y último, a lo "Contencioso Electoral", donde incorporó además de lo ya repasado, lo relativo a las nulidades, los recursos y las sanciones, siempre, estas en ambos casos de estos ordenamientos recientes, de tipo administrativo y nunca penal.

El Libro octavo del COFIPE se refiere al régimen jurídico electoral de la asamblea de representantes del D.F., para reglamentar con oportunidad, la nueva reversión del reformado artículo 73 fracción sexta, base tercera, de la Constitución.

Por último, aunque el COFIPE no se refiere al moderno derecho penal electoral, y al que pudo hacer algún reenvío o mención, estableciendo reglas básicas de aplicación, el Código Penal Federal, si contempla, según reformas recientes, un nuevo título vigésimocuarto intitulado "Delitos Electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos", que, por supuesto forma parte integral del genérico derecho electoral.

#### 4.- DERECHO PENAL ELECTORAL

El Derecho es la ordenación de la sociedad cuando esta alcanza niveles de civilización y cultura que le permiten erigirse en estado, es decir, en situación estable, porque no debe olvidarse que Estado es el participio pasivo del verbo "estar". Las comunidades que son capaces de alcanzar ese estadio en su evolución, procuran conservarlo o perfeccionarlo a través de disposiciones normativas que ligan los intereses colectivos con los de los particulares y que, matizados de coacción, hacen posible la vida gregaria y la consecución de los fines comunes.

Todo derecho existe para el hombre y su pretensión esencial ha de ser la defensa de los valores humanos. Cuando las normas no tienen esa intención, se convierten en instrumento para someter a los miembros de la sociedad a los designios de una minoría, una casta o un tirano, desnaturalizando la esencia misma del derecho e impidiendo que sea eficaz herramienta para alcanzar el fin que mayormente le da sentido: proteger los intereses de la mayoría que aseguran la permanencia e incluso la sobrevivencia misma del hombre.

El Derecho Penal, que no es sino una parte del sistema jurídico de un grupo social determinado, tiene las mismas características de todo el derecho: sirve a los propósitos colectivos, mediante la tutela de los valores de más alta jerarquía cuya vulneración o puesta en riesgo dificultarían o tornarían imposible la vida en colectividad, sólo que para lograr tal objeto se vale de un medio bien específico: la pena.

La sanción de orden penal se hace menester cuando uno de los miembros de la colectividad con su actuar u omisión no sólo desacata el imperativo contenido en la norma, sino que lesiona un bien de tal manera importante que su afectación interesa no solo a la persona agraviada, sino a todos los integrantes del grupo, por lo que se le protege justamente a través de la amenaza y,

llegando el caso la aplicación de una severa aflicción.

Esta protección la llevan a cabo los ordenamientos punitivos estructurando los llamados tipos delictivos, que no son sino la descripción, clara y objetiva, de lo que esta ordenado o prohibido y que debe respetarse o ponerse en juego, pues de no hacerlo se encidira en la conducta merecedora de castigo.

De allí que los modernos códigos penales, en gran parte, se traduzcan en catálogos de tipos o delitos, que son creados por el legislador a través de un proceso lógico de abstracción y generalización de las acciones relevantes para los efectos indicados, el que debe fincar sus raíces en las peculiaridades históricas y culturas de la sociedad de que se trate, pues de otro modo se caería en el absurdo de reprimir conductas solo por la decisión arbitraria del creador de la ley, como por desgracia ha sucedido en múltiples ocasiones.

Sin duda, el proceso electoral, dada su naturaleza eminente pública, interesa a toda la colectividad. La erección y constitución de los órganos del Estado que son producto directo del sufragio ciudadano, es algo que importa sobremanera a todos los que en ellas han de participar y, por ende, es vital a los que integramos el grupo social.

La limpieza y la libertad del sufragio, la correcta implementación de los instrumentos que para él son necesarios, el desarrollo transparente de los procesos electorales y la evitación de los artificios y fraudes que se ponen en juego para demeritarlos, son valores de tan alta estima social que su vulneración amerita reprimirse penalmente, dada la antisocialidad que representan, de ahí que resulte no sólo aconsejable, sino hasta indispensable, erigir en delitos las acciones que son lesivas a esos intereses comunitarios, asignándoles las represiones que sean condignas a su gravedad.

"Sobre este punto, necesario es destacar que solo es legítimo elevar el rango de delitos los quehaceres o las omisiones de auténtico contenido pernicioso y antisocial, es decir, aquellas que por su magnitud merezcan ser enfrentadas por una disposición penal, pues no debe olvidarse su naturaleza de última ratio, esto es, que sólo se justifica el manejo y aplicación de una medida punitiva cuando las restantes áreas del ordenamiento jurídico al que debe siempre concebirse integralmente, sean incapaces para contener los hechos indebidos o cuando, conjuntamente con ellas, se vuelva estrictamente necesaria la sanción penal, por lo que esta no puede entrar en juego tratándose de faltas para las que ya existe o se puede diseñar otra clase de consecuencia jurídica."(16).

Es por esta razón que conductas que en materia electoral pueden juzgarse indebidas o censurables, pero que son de poca monta o que tienen índole o tratamiento administrativo y que corresponden a otros específicos campos del derecho, no es dable considerarlas delictuosas, pues no hay que soslayar que las preceptuaciones penales sólo desenvuelven y traducen una norma, es decir un postulado o imperativo, la orden o la prohibición que se impone a los miembros de la sociedad, imposición que solo tiene sentido cuando con ellas se pretende alcanzar o preservar valores realmente importantes, de clara y alta significación para la vida gregaria.

Por tal razón, consideramos que es improcedente que en las legislaciones punitivas se tipifique como delito el abstenerse de emitir el voto en el proceso comicial y que tengan el mismo carácter las omisiones que de esa abstención surgen o se derivan, como las relativas a no inscribirse en el padrón electoral o no tramitar la obtención o el canje de la credencial de elector oportunamente, porque amén de que tales proceder no se traducen en una lesión al sufragio, pues tan sólo evidencian la actitud desinteresada o renuente del ciudadano que no acude a las urnas, con lo que patentiza su clara voluntad de no querer participar en la configuración o renuevo de importantes órganos públicos, habría que tomar en cuenta que ello tiene, por antonomasia, la naturaleza de un fundamental derecho y que, por ende, su ejercicio ha de ser libérrimo, por lo que la coacción le es refractaria y

desnaturaliza la esencia de lo que entonces ya no podía proclamarse una auténtica atribución, porque se convertiría en todo lo contrario, esto es, en un imperativo de cumplimiento obligatorio. (17).

Por lo demás, no es con medidas coercitivas, menos aún con la amenaza de una pena, con lo que ha de lograrse la concurrencia de los ciudadanos a las urnas. Es con la concientización, enmendada de la sólida educación sobre el particular, del convencimiento de que el sufragio es respetado y valedero y de la estructuración de una elemental pero sólida cultura política, que los miembros de la colectividad participan, la vocación producto de su convicción, en los procesos electorales, nunca la prisión será eficaz instrumento para cultivar en el grupo social el valioso germen de la vida democrática.

Si según se ha dicho ya, la lesión de valores que en materia electoral, cuando es altamente antisocial, amerita elevarse de rango de delito, debe dársele, en consecuencia, este tratamiento para todos los efectos legales, lo que quiere decir que las tipificaciones que se estime necesario estructurar han de contenerse en la ley que versa sobre la materia, esto es, en el Código Penal, pues en éste se describen y catalogan, de una manera ordenada y sistemática, todas las conductas que afectan los más altos intereses comunitarios, razón por la que se estima indispensable adicionar, en su caso, los Códigos Penales para incorporarles un castigo específico, destinado a los delitos en materia electoral, que bien podrían llevar esta misma denominación.

Con la adición que se propone, se evitaría la previsión de tipos delictivos en otros ordenamientos jurídicos, que dificultaría en extremo la labor de procuración y administración de justicia, no sólo porque los encargados de ellas se verían remitidos a ámbitos legales que les son desconocidos o que, por lo menos, no conocen también como el penal propiamente dicho, sino también porque el distinto alcance y contenido de la norma penal respecto de la demás normas jurídicas producen una discordancia entre los propios preceptos penales, que no ayuda en lo absoluto a la certeza y

seguridad jurídica.

En la estructura de los tipos penales, resultaría conveniente traducir una norma completa, es decir, establecer de manera expresa el supuesto hecho, esto es, la conducta ordenada o prohibida y la consecuencia jurídica, representada por la sanción que a cada especie en particular se asigne, por lo que no se sugeriría la remisión a otros preceptos, aunque sean del propio Código Penal, ni para los efectos de conocer la magnitud de la pena, porque este procedimiento, a veces utilizado por el legislador, encierra el peligro de borrar las diferencias valorativas entre hipótesis delictivas distintas y porque en la práctica trae como consecuencia la de que el juez le de lo mismo la calificación por uno o por otro delito, en casos de dificultad de diferenciación de los supuestos típicos, porque, a fin y al cabo, la consecuencia jurídica, la pena, es la misma.

Menos pertinente sería la proposición de normas en blanco, es decir, aquellas que para conocer cual es la conducta sancionada en el Código Penal, hay que indagarla mediante la consulta de otros ordenamientos legales, lo que sería gravemente peligroso para la seguridad jurídica y para la vigencia del principio de legalidad en una materia políticamente tan importante como el ejercicio de los derechos democráticos de sufragio, amén de que, por principio, en el Código Penal debe contenerse, de una manera cabal, los supuestos objetivos a sancionarse, de un modo autónomo y en lo posible sin remisiones expresas a otras ramas del ordenamiento jurídico.

En atención a este marco de referencia y conceptual, las figuras delictivas que integrarían concebidas en función de las consideraciones que me permito plantear:

Habría que estructurar un primer grupo de hipótesis delictivas, que sistemáticamente configuradas, recogieran las conductas que en relación con la actividad electoral se consideran menos graves y que se refieren al comportamiento indebido de los ciudadanos, en relación



con el voto y las funciones electorales, así como lo concerniente a la propaganda que por grupo de personas se utilizan con propósitos electorales, entre ellas las relativas a votar a sabiendas de que no se cumplen los requisitos estatuidos en la ley, emitir un voto dentro de un proceso electoral, con conocimiento de que se está privando de ese derecho, desempeñar una función electoral sin reunir los requisitos legales y otras de similar índole, con las que se reprimirían las conductas de menor gravedad en la afectación de los procesos comiciales.

Otra agrupación típica recogería procederes que representa un comportamiento seriamente nocivo al proceso electoral por parte de los ciudadanos, pues que se traducen en alteración del orden de los comicios, a impedir su desarrollo normal y coartar el derecho de agrupaciones políticas o candidatos, tanto en sus manifestaciones públicas como en la participación misma del proceso electoral.

Finalmente, un último apartado de tipos penales, se encargaría de estructurar las hipótesis típicas relativas a las conductas de más alta perniciosidad en lo que se refiera a la materia electoral, ya que versarían sobre acciones que se traducirían en verdaderos fraudes electorales, en la coacción que se ejerce para impedir el correcto desarrollo del proceso relativo, a los comportamientos ilícitos que en relación con él cometen los que toman parte en su verificación, a cargo de los cuales está una función de tal naturaleza.

Entre ellos se captarían actitudes tales como proporcionar datos falsos para su inscripción en el registro de electores, al que utilice para votar alguna credencial de elector que no le corresponda y al que anota datos falsos en algún documento electoral o lo altere, conductas todas estas llenas de mendacidad, que se traducen en auténticos fraudes que distorsionan el proceso electoral y trasgversan su resultado, razón por la que se debe enfrentárseles con una severa medida punitiva.

Los tipos penales cuya elaboración se sugiere, agotarían todos aquellos supuestos en que la conducta particular, de funcionarios electorales o de servidores o empleados públicos podrían llevar a cabo y que se traduzcan en serio detrimento para el valor tan importante que representa la actividad y el mecanismo electorales, por lo que se estima que no sería menester incluir otras hipótesis, porque amén de que no tienen la antisocialidad necesaria para considerarlas delictivas, muchas de ellas quedarían ya incluidas y su tratamiento específico sería incurrir en un casuismo innecesario y poco técnico.

Antes de finalizar esta exposición considero menester subrayar función protectora de la norma penal, esto es, su finalidad tuteladora de las condiciones elementales de convivencia social mediante la utilización de medidas drásticas como lo serían la de prisión y que por lo mismo, su empleo debe ser el último recurso de que se valga el Estado para salvaguardar los bienes jurídicos que le son fundamentales al grupo social. No debemos soslayar que toda estructura típica debe estar respaldada por una norma jurídica y que ésta siempre deberá estar provista de un contenido axiológico que le permita cumplir con su finalidad de tutela de los bienes jurídicos más importantes para la sociedad y para el individuo en lo particular.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS.

### CAPITULO SEGUNDO.

- 11).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 2.
- 12).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 3.
- 13).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 10.
- 14).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 12.
- 15).- Alarcón Hernández José., Las Normas del Poder., 1a. Edición, Editorial Porrúa, México D. F., 1993, Pág. 73.
- 16).- Alarcón Hernández., Ob. Cit. Pág. 57.
- 17).- Alarcón Hernández., Ob. Cit. Pág. 18.
- 18).- Investigaciones Jurídicas., Facultad de Derecho., Boletín No. 52., Universidad de Guanajuato. 1993, Pág. 87.
- 19).- Investigaciones Jurídicas, Ob. Cit. Pág. 88.
- 20).- Investigaciones Jurídicas, Ob. Cit. Pág. 90.

### CAPITULO TERCERO.

### CAPITULO III.- DERECHO PENAL ELECTORAL.

**SUMARIO:-** 1.- *Codificación de los delitos electorales en el Estado de Guanajuato.* 2.- *El Instituto Federal Electoral.* 3.- *El proceso y la justicia electoral en el Estado de Guanajuato.* 4.- *Naturaleza y objetivos del COFIPE.*

#### 1.- CODIFICACION DE LOS DELITOS ELECTORALES EN EL ESTADO DE GTO.

Las más connotadas corrientes del pensamiento moderno, reconocen en esas dos vertientes de derechos, cuatro categorías de ellos, que han recogido las Constituciones de los diversos países:

a). Derechos de libertad, considerando al hombre en lo individual, significativamente reflejados en las garantías penales y en las de propiedad;

b). Derechos de libertad, considerando al hombre en su relación con otros, como en las garantías de asociación, reunión, expresión de ideas;

c). Derechos del Hombre en tanto ciudadano y frente al Estado, que se manifiestan claramente como los derechos políticos, para votar y ser votado, entre otros, y que son, por cierto, los que a los alcances de este trabajo interesan, y;

d). Derechos del Hombre frente a obligaciones del Estado de dar o hacer, manifestados en los modernos Derechos o garantías sociales -trabajo y tierra-, educativos, o bien, en las obras llamadas "garantías programáticas", como el derecho a la protección de la salud, a la protección de los menores y la planificación familiar.

Por cuanto hace a los derechos políticos, la interrelación entre el hombre y su sistema político, es evidente e innegable; en ella se fundan las sociedades modernas, o deben hacerlo.

No se puede escindir hoy en día, sin riesgo de grave conflicto, la íntima y respetuosa relación civil que se da entre los derechos humanos y el ejercicio de la democracia, en todas sus manifestaciones políticas, económicas y sociales.

Aunque la Constitución vigente omitió hacer declaraciones sobre esta materia, la de 1857 inició su articulado, asegurando que: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales...", respondiendo así a los fuertes impulsos filosófico-políticos de la época, aun cuando posteriormente, iniciado el presente siglo, se criticara la fórmula por inútil y pretenciosa.

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

Así, además de las ya tradicionales garantías constitucionales y legales del orden penal, en los nuevos trabajos legislativos de la materia, existe la tendencia a abrir capítulos en los nuevos códigos penales, dedicados a consagrar "garantías penales", específicas que, por supuesto, como las tradicionales, cubren al derecho penal electoral.

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

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

la pena no se encuentra establecida en ella." (18).

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

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

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

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

Las ciencias penales -significadamente el Derecho Penal Sustantivo, el adjetivo y el ejecutivo- y en ellos, el Derecho Penal Electoral, cumplen con su cometido integral de prevenir el delito; de definirlo y sancionarlo, a través de la amenaza de pena del Estado; de juzgarlo y de ejecutar las sanciones aplicables, dentro de lo que debe ser un Sistema Integral de Justicia y Seguridad Pública.

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

Por lo que hace a la legítima defensa, considerada como causa de justificación que anula la antijuridicidad del hecho, no alcanzo a comprender su aplicación en materia electoral, por lo que no sería una garantía penal que considero en mi estudio.

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

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

Por cuanto hace a los estatutos u órdenes aplicables, los delitos electorales no reconocen otros que los regula el propio Código Penal. El estatuto militar no sería aplicable en estas conductas, pues el miembro del sector castrense que actúa en lo electoral, lo hace en tanto ciudadano. En cuanto a los menores, al coincidir la edad penal o de imputabilidad, sería muy difícil el involucrar a menores de edad en estos ilícitos.



“A partir de la reordenación constitucional y legal de régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se estableció un orden penal unico y no de excepción, por lo que los servidores públicos serán juzgados por los tribunales judiciales competentes, cuando hubieren incurrido en infracciones al Código penal en materia de delitos electorales.”(19).

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

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

Todo lo anterior me lleva a resaltar el principio de mas notable prosapia en el Derecho Penal moderno y que es el de igualdad ante la ley, con lo que quedan abolidos privilegios, fueros e inmunidades, para situar a todos en un mismo plano y evitar el daño y derrota mayor de la Ley que es la impunidad. Hay que recordar que en los términos del artículo 108 constitucional, ni el Presidente de la República es irresponsable de sus actos delictivos, pues cuando más, si no se trata de delitos graves o de traición a la Patria, lo que se establece es un diferimiento de la actuación legal, para no perjudicar su función y con ello el de la República.

Nuestro régimen jurídico, ya en el terreno del ambito temporal de validez

de la Ley, ha sustentado con seriedad y permanencia, la imposibilidad absoluta de dar a las leyes penales efectos retroactivos. En términos de política criminal, sólo en las nuevas leyes, se encuentra la noción social del delito, y no así en las viejas. Por ello, éstas no se aplican más allá de su vigencia y aquéllas, las nuevas, para casos previos a su vigor jurídico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No hay duda de que nunca como, ahora, los derechos humanos de índole política en México, encuentran un panorama tan alentador en su salva guarda y en su encaje.

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

El nuevo Derecho Penal Electoral, esta también dotado de Derechos Humanos que garantizan nuestro régimen punitivo, a fin de evitar que las naturales posiciones políticas de los procesos comiciales, pueden desbordar los límites Constitucionales que los mexicanos nos hemos dado y reconocemos.

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

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

Estas garantías se refieren a distintos temas, sustantivos y adjetivos que se estima deben servir de "parteaguas" aun código penal, para cimentarlo en razones jurídicas, que aportan control y legalidad.

Así, se incorpora un texto específico de garantía de legalidad, corolario del artículo 14 Constitucional: "a nadie se le podrá imponer pena alguna por una acción u omisión, si estas no están expresamente previstas como delito por la Ley Penal vigente, al tiempo en que se cometieron, o

si la pena no se encuentra establecida en ella."(20).

Hay otra garantía de esta novedosa contextura, que se refiere al principio de tipicidad: "nadie podrá ser sancionado por una acción u omisión, si estas no reúnen los elementos de la descripción legal. Queda prohibida la aplicación analógica o por mayoría de razón de la Ley Penal en perjuicio de persona alguna".

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

También el principio de culpabilidad, se incorpora como garantía: "no podrá aplicarse pena alguna si la acción o omisión no han sido realizada culpablemente. La medida de la pena no excedera la medida de la culpabilidad del agente".

Por último se ha sugerido incertar también la garantía o principio de jurisdiccionalidad: "la pena o medida de seguridad solo podrán imponerse por resolución de autoridad judicial competente, mediante proceso seguido ante los tribunales previamente establecido".

Las ciencias penales -significadamente el Derecho Penal Sustantivo, el Adjetivo y el Ejecutivo- y en ellos, el Derecho Penal Electoral, cumplen con su cometido integral de prevenir el delito; de definirlo y sancionarlo, a través de la amenaza de pena del Estado; de juzgarlo y ejecutar las sanciones aplicables, dentro de lo que debe ser un sistema integral de justicia y seguridad pública.

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

Por lo que hace a la legítima defensa, considerada como causa de justificación que anula la antijuricidad del hecho, no alcanzo a comprender su aplicación en materia electoral, por lo que no sería una garantía penal que considero en este trabajo de tesis.

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

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

Por cuanto hace a los estatutos u ordenes aplicables, los delitos electorales no reconocen otros que los regula el propio Código Penal. El estatuto militar no sería aplicable en estas conductas, pues el miembro del sector castrense que actúa en lo electoral, lo hace en tanto ciudadano. En cuanto a los menores al coincidir la edad ciudadana para ejercer los derechos políticos con la edad penal o de imputabilidad, sería muy difícil el involucrar a menores de edad en estos ilícitos.

“A partir de la reordenación constitucional y legal del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se estableció un orden penal único y no de excepción, por lo que los servidores públicos serían juzgados por los Tribunales judiciales competentes, cuando hubiere incurrido en infracciones al Código Penal en materia de delitos electorales.” (21).

Para algunos servidores públicos, dado su estatus, señalado por la Constitución en el art. 111, será necesario satisfacer previamente a su encauzamiento penal, un requisito de procesabilidad, consistente en un juicio de procedencia, sustanciado en la Cámara de Diputados.

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

Todo lo anterior me lleva a resaltar el principio de la más notable prosapia en el Derecho Penal moderno y que es el de igualdad ante la ley, con lo quedan abolidos privilegios, fueros e inmunidades para situar a todos en un mismo plano y evitar el daño y derrota mayor de la ley que es la impunidad. En los términos del art. 108 Constitucional, ni el presidente de la República es irresponsable de sus actos delictivos, pues cuando más, si no se trata de delitos graves o de traición a la patria, lo que se establece en un diferimiento de la actuación legal, para no perjudicar su función y con ello el de la República.

Nuestro régimen jurídico, ya en el terreno del ámbito temporal de validez de la ley, a sustentado con seriedad y permanencia, la imposibilidad absoluta de dar a las leyes penales efectos retroactivos. En términos de política criminal, sólo en las nuevas leyes, se encuentra la noción

social del delito, y no así en las viejas. Por ello, estas no se aplican más allá de su vigencia y aquellas, las nuevas, para casos previos en su vigor jurídico.

En cuanto a la territorialidad de la ley, las figuras legales que contemplan los delitos electorales se aplicaran en toda la República, cuando la licitud penal comicial se dé en elecciones federales; sólo se aplicaran como delitos del fuero común en el D.F., cuando el hecho ilícito se diere en la elección de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

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

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

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

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

En el otro extremo de la sustracción a la acción penal, se encuentra el caso



de la extradición. Esta entrega, previamente pactada de un Estado a otro, responde a viejas tradiciones de las relaciones internacionales.

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

## 2.- EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Los organismos electorales se fortalecen al crearse en la ley federal electoral de 1946 la comisión federal de vigilancia electoral, misma que es el antecedente de la comisión federal electoral, creada por la ley de 1951 y que fungió hasta 1990, al entrar en vigor el COFIPE, puesto tanto la ley federal electoral de 1973, como la LOOPE y el código federal de 1987 la mantuvieron vigente.”(22).

La comisión federal electoral al desaparecer del panorama jurídico electoral da entrada aal IFE, como nuevo depositario de la autoridad electoral (art. 68 del COFIPE) y es el responsable del ejercicio de la función Estatal de organizar las elecciones.

El instituto fue creado por las reformas constitucionales de 1989 al articulo 41 del propio código político fundamental y su régimen jurídico es reglamentado por el COFIPE en su libro tercero.

Se trata, de un organismo descentralizado creado por la, más impecable técnica del derecho administrativo al haber sido por ley del congreso considerando que cuenta con funciones de autoridad.

Como cualquier otra entidad pública de esta naturaleza el organismo forma parte del sector paraestatal del Estado mexicano. Sabemos que los entes paraestatales son el estado mismo que se descentraliza para a partir de una función o especialidad administrativa brindar un mejor y más ágil servicio público en este caso la organización misma de las elecciones federales.

Cuenta, con autonomía orgánica no sujeta a un poder jerárquico sino sólo de tutela de la administración central, es además autónomo técnica y operativamente. Tiene como características esenciales de la descentralización, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su titular puede ser incluso sujeto de juicio político en los términos del artículo 110 Constitucional.

El instituto nace, por disposición del COFIPE desconcentrado a través de 32 delegaciones una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones una en cada distrito electoral uninominal "art. 71 de COFIPE".

El código reconoce como fines del instituto en su artículo 69, inciso I, los siguientes:

- a). Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- b). Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- c). Integrar el Registro Federal de Electores.
- d). Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

e). Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativos y ejecutivo de la unión.

f). Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y;

g). Coadyuvar a la en la promoción y difusión de la cultura política. (23).

Todas las actividades del instituto se rigen por los principios de certeza, legalidad imparcialidad, legalidad. Contando con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral. La desconcentración será base de su organización.

Este servicio esta investido de tal rigidez y exclusividad, que sus integrantes no pueden aspirar a ser candidatos a diputados, senadores, por inegibilidad legal establecida por el COFIPE.

Los órganos centrales del instituto son: un consejo general, una junta general ejecutiva y la dirección general.

El consejo general es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad imparcialidad y objetividad y en todas las actividades del instituto (art., 73 del COFIPE).

Este consejo general se integra por un consejero del poder ejecutivo, cuatro del poder legislativo, seis consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos nacionales.

El primero de ellos será siempre el Secretario de Gobernación, quien además lo presidirá los cuatro consejeros del poder legislativo 2 diputados y 2 senadores en cada cámara la mayoría propondrá uno de los consejeros y el otro será propuesto por la primera minoría.

Los consejeros ciudadanos propuestos por las fracciones parlamentarias que la respaldan en la cámara de diputados y aprobados por dos terceras partes de los miembros.

Los representantes de los partidos políticos nacionales se determinarán señalándose uno por cada partido con derecho a voz pero sin voto.

Pudiendo haber hasta un cuarto representante más por cada partido que hubiera obtenido más del 30% de la votación nacional. Esto es si un partido obtuvo, por ejemplo el 8% de la votación nacional tendrá un representante en cambio el que tenga el 16% ocupará dos representaciones; un 25% daría tres representantes y un 31% o más, hasta cuatro votos en el consejo.

Los partidos con más de un representante podrán designar a un representante común y este acumulará los votos del número de representantes total del partido de que se trate.

Los representantes de los partidos podrán en todo tiempo ser sustituidos previo aviso al presidente del consejo general.

El COFIPE reseña las atribuciones de los principales órganos del instituto y señala las calidades del director general, quien es designado por el consejo general a propuesta de su presidente.

El director general del instituto una vez designado, durará en su cargo ocho años trascendiendo así los períodos sexenales de gobierno con lo que se busca una cabal independencia e imparcialidad en este funcionario.

Por cuanto los órganos delegacionales del instituto el COFIPE les reconoce en cada entidad federativa, una junta local ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo local. Su integración y designación responde a los mismos principios que rigen a los órganos centrales.

En los distritos electorales uninominales el instituto contara a su vez, con la junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital, los que sumaran 300 cargos similares.

Por lo que hace las mesas directivas de casilla, célula básica de la organización y función electoral y por ello del propio instituto, son los órganos electorales formados por ciudadanos y están facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y computo de los sufragios emitidos.

Por cuanto hace sus deberes están los de respetar y ser respetados durante la jornada electoral la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y computo.

Otra de las funciones fundamentales del instituto, la de administrar y prestar el servicio del registro federal de electores, el cual es permanente y de interés público, su atribución constitucional es cumplir con la formación, depuración y mantenimiento del padrón electoral; se compone por dos secciones: el catalogo general de electores y el propio padrón electoral.

En la primera sección "catalogo" se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años recabada a través de la técnica censal total.

Y en el padrón constan los nombres de los ciudadanos en el catalogo que hubiesen solicitado su registro y que no necesariamente se les haya expedido credencial de elector.

Por lo que toca a las reforma a la constitución aprobada en 1989 y la expedición del COFIPE en agosto de 1990 viene a constituir el marco normativo que dio lugar a la creación del IFE el 11 de octubre de 1990.

En la nueva legislación se precisa la naturaleza jurídica de la función electoral puntualizando que la organización de las elecciones federales es una función del estado que se ejerce por los poderes legislativos y ejecutivos de la unión con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

En este sentido la legislación prescribe que dicha función estatal se realice a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sera autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones:

A diferencia de los organismos electorales que el precedieron solo funcionaban durante los procesos electorales lo que ahora se constituye como una institución de carácter permanente.

Adicionalmente en su conformación y operacion se distinguen y delimitan la atribuciones de los órganos directivos (integrados en forma colegiada bajo la figura de consejos de los órganos técnico ejecutivos integrados por miembros del servicio profesional electoral, bajo la figura de

juntas ejecutivas) y de los órganos de vigilancia con atribuciones exclusivas en el ámbito del registro de electores (integrados con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de comisiones).

Así mismo el IFE asume y realiza de manera integral y directa funciones que antes se encontraban aisladas o dispersas tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos a la preparación y desarrollo de la jornada electoral; al computo de resultados y otorgamiento de constancias, así como la capacitación y educación cívica electoral, entre las más importantes.

Entre otras de las innovaciones introducidas por la reforma electoral de 1990, se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral a partir de reglas de reclutamiento selección y actualización, así como de condiciones de inamovilidad orientadas a lograr la idoneidad e imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades.

De igual manera se establecieron, recursos y mecanismos para reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales para la interposición de dichos recursos y dependiendo del acto o resolución impugnada los partidos políticos y los ciudadanos pueden acudir a los órganos colegiados del propio instituto y/o al propio tribunal federal electoral, órgano encargado de impartir justicia de manera definitiva e inapelable de la controversias que se sometan a su consideración.

Con base también a las reformas del marco normativo se integro un padrón electoral totalmente nuevo es decir sin considerar un registro o estado persistente para la as elecciones federales de 1991. El conjunto de modificaciones legislativas adoptadas en 1989-90 se puso a prueba en dicha elecciones las cuales se caracterizaron con un ambiente de civilidad expresado en un reducido

número de incidentes.

En julio de 1992, con base en un acuerdo del consejo general del IFE se reformo y adiciono la legislación reglamentaria en materia electoral para ordenar la expedición de una nueva credencial de votar con fonografía, para las elecciones federales que se celebraren a partir de 1994.

En septiembre de 1994 el congreso de la unión aprobó una nueva reforma electoral entre otros cambios e innovaciones significativas introdujo modificaciones en la composición y atribuciones en los órganos del IFE:

1). Su competencia para llevar acabo la declaración de validez y expedición de constancias para ala elección de diputados y senadores.

2). La regulación del financiamiento de los partidos políticos y el establecimientos de topes a los gastos de campaña

3). La difusión inmediata de los resultado electorales. (24).

Así mismo, la reforma de 1993 otorgó plena jurisdicción al tribunal federal electoral para resolver de manera definitiva e inatacable, las controversias que se susciten en torno a las elecciones de diputados y senadores.

Finalmente en mayo de 1994 se promulgo la más reciente reforma a la legislación electoral la que es manifiesto el propósito de incrementar el peso e influencia de los conejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisión de los órganos de dirección del IFE (consejeros ); así como de ampliar las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital



(consejeros locales y distritales).

En suma a la luz de las consideraciones anteriores es posible señalar que la organización desarrollo y calificación de las elecciones federales de agosto de 1994 dispondrá de un marco normativo consolidado y perfeccionado, así como de una organización profesional e imparcial.

En lo correspondiente a los fines rectores viene siendo un conjunto de atribuciones y funciones que la legislación reglamentaria le encomienda al IFE, apunta al cabal y oportuno cumplimiento de los siguientes fines:

- 1). Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- 2). Preservar el fortalecimiento de partidos políticos.
- 3). Integrar el Registro Federal de Electores.
- 4). Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 5). Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión.
- 6). Velar por la autenticidad efectividad del sufragio.
- 7). Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política. (25).

A efecto de asegurar el debido cumplimiento de sus fines, la legislación reglamentaria de la materia prescribe que todos los órganos y autoridades del IFE se rigan por cinco principio rectores.

1). LEGALIDAD. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, para el ejercicio de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones que tiene encomendadas el IFE, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y la disposiciones legale que las reglamenta.

2). IMPARCIALIDAD. Significa que la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditado a estos de manera irrestricta cualquier interés personal y preferencia política.

3). OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones u opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas puedan alterar la expresión o consecuencias de esta institución.

4). CERTEZA. El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen seran veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que los resultados de lo procesos serán verificable, fidedignos y confiables. De esta forma la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia.

5). PROFESIONALISMO. Implica que para asegurar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus actividades, el IFE contara con un sistema permanente y especializado

de selección, formación, capacitación y actualización de funcionarios electorales que aseguren la debida profesionalización del servicio electoral.

### **3.- EL PROCESO Y LA JUSTICIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.**

“El estado de derecho se configura básicamente por que las actuaciones de los poderes publicos se realizen conforme a la legalidad vigente preservando los derechos de los ciudadanos o terceros, o facultando a los mismos mediante las correspondientes vías impugnatorias para poder instar la revisión de las actuaciones conforme a derecho.”(26).

Por lo que respecta al proceso electoral mexicano los medios impugnatorios se manifiestan en los ordenes administrativos y jurisdiccional.

Por lo que hace a los medios impugnatorios de carácter administrativo, al caracterizarse el proceso electoral mexicano por una serie importante de controles de carácter inminentemente políticos ejercidos por las propias formaciones políticas, la normativa no puede dejar de norma en forma expresa procedimientos impugnatorios específicos. En este contexto se establecio con carácter general, la posibilidad de impugnar en via administrativa los actos y resoluciones de los órganos electorales, para posteriormente dejar expedita la via jurisdiccional.

La justicia electoral tiene su reconocimiento expreso a nivel constitucional, al atribuir las suprema norma al tribunal federal electoral la competencia exclusiva en materia electoral. De esta manera se establece un órgano electoral de carácter estrictamente jurisdiccional, cuya función va a consistir en revisar la actuaciones si para ello es requerido, de órganos administrativos electorales.

En el afán de conseguir una total y plena independencia de los organos electorales del resto de poderes del Estado, el Tribunal Electoral Federal Electoral, se configura como

máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, así como un órgano autónomo del resto de órganos y poderes del Estado.

Su estructura y funcionamiento viene determinada tanto por las funciones que debe desarrollar, ya se trate de periodos en los que se encuentran o no convocados procesos electorales.

Fuera de los periodos electorales, las funciones jurisdicciones esenciales del tribunal son desempeñadas por su sala central, mientras que como consecuencia de la convocatoria de los procesos electorales se establecen cinco salas más: las cuatro salas regionales, con jurisdicción reactiva en cada uno de los cuatro distritos plurinominales que se establecen a efectos electorales, la sala de segunda instancia con jurisdicción en todo el país que se convierte en una autentica sala revisora de las resoluciones que adopten las salas inferiores.

Por otro lado la propia normativa, establece, al margen del presidente y magistrados del tribunal, personal adicional, entre el que destacan la figura de los jueces instructores, que garantizan una necesaria y fuerte especialización requerida por la propia naturaleza de las funciones que dicho tribunal tiene atribuidas.

Por lo que respecta a los medios impugnatorios, de caracter jurisdiccional, que se encuentran normados, debe significarse que constituye una amplia red de recursos que garantizan a los ciudadanos y partidos políticos la posibilidad de acceder al Tribunal Federal electoral en todos y cada uno de los aspectos significativos del proceso en los que este en cuestión algún derecho base.

Así los ciudadanos pueden acceder al tribunal mediante el recurso de apelacion respecto a las cuestiones relativas a su correcta inclusión en las listas nominales de electores y

a la expedición de sus credenciales, pudiendo también los partidos políticos, ejercer este recurso en materias concretas del padrón electoral.

Así mismo las organizaciones políticas que se las haya denegado su inscripción como partido político pueden interponer este recurso. Un segundo recurso lo conforma el de apelación al que sólo tienen acceso los partidos políticos, y que es susceptible de interposición respecto de los actos y resoluciones de los órganos del IFE.

Para instar la revisión de los actos más importantes que se realizan el día de la votación, en cuanto al propio acto de la votación como el cómputo de atribución de la condición de candidato electo se configura el recurso de inconformidad al que también sólo tienen acceso los partidos políticos.

Por último se regula un recurso de reconsideración, que se constituye en el procedimiento especial y único en virtud del cual se pueden revisar las resoluciones de la sala central o regional procediendo exclusivamente en supuestos revistos por la norma.

En base tanto a la configuración legal, y sobre todo constitucional del tribunal federal electoral, así como el diseño existente de recursos administrativos y fundamentalmente jurisdiccionales, puede afirmarse que el consejo electoral mexicano presenta causas suficientes y adecuadas para que bien los ciudadanos terceros o partidos políticos puedan instar de los correspondientes órganos, tanto el respeto a sus derechos como la reconducción de los órganos electorales a la legalidad vigente.

Digno es de destacarse en este aspecto la publicación por parte del Tribunal Federal Electoral de folletos, en los que se explica a la ciudadanía sus derechos y la forma en

que pueden interponer los recursos.

Define el COFIPE, en su artículo 173, el proceso electoral, como "el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este código, realizado por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativos y ejecutivo de la unión." (27).

El proceso electoral, ordena el código, "se inicia en el mes de enero del año en que deban realizarse elecciones federales y concluye en el mes de noviembre del mismo año".

El COFIPE integra el proceso electoral conforme a las siguientes etapas: a) Preparación de la Elección; b) Jornada Electoral; c) Resultados de las Elecciones, y d) Calificación de las Elecciones.

Los actos preparativos de la elección se inician con la primera sección del Consejo General del IFE, que celebrará en la primera semana de enero del año de elecciones federales que comprende, a su vez, diversas fases: el procedimiento de registro de candidatos; las campañas electorales; integración y ubicación de las mesas directivas de casilla; el registro de representantes de los partidos políticos y la entrega de material y documentación electoral.

A su vez, la jornada electoral, según la fase del proceso electoral, reconoce las siguientes etapas: la instalación y apertura de casillas; la votación misma; el escrutinio y cómputo en la casilla y la clausura de la casilla y la remisión del expediente.

La tercera fase del proceso electoral, la de los resultados de las elecciones, se subdivide en capítulos: la información preliminar de los resultados, los cómputos distritales; los

cómputos de entidad federativa de senador; los cómputos de representación proporcional de cada una de las cinco circunscripciones; y la expedición de las constancias de asignación proporcional.

La cuarta etapa del proceso, que se refiere a la calificación de las elecciones, toca a los respectivos colegios electorales bajo el principio de la autocalificación-legitimar la elección y por tanto, desahogarla.

El principio de la autocalificación en materia de legitimación de los poderes; la vocación constitucional e histórica del poder judicial de la federación y su autoinhibición para inmiscuirse en los llamados "asuntos políticos"; la estructura constitucional del juicio de amparo y la "Formula Otero"; la pasión ideológica que despierta la contienda político-electoral, entre otras, causas habían complicado la concepción, diseño viable, capaz y eficiente de justicia electoral.

En 1977, con la LOPPE, se intenta un primer cauce legal para formar ese anhelado sistema de justicia electoral; se decide entonces, hechar manos de las instituciones existentes en la República y se deja a los Colegios Electorales, y a la Suprema Corte, via el llamado "recurso de reclamación", la sustanciación de los conflictos electorales.

Sin duda un primer impulso que tuvo el merito enorme de poner el asunto de la justicia electoral, con especial acento, no sólo en la ley, sino también en la "mesa del debate nacional", para mostrar intención y voluntad de los mexicanos.

Para 1986, al hacer los trabajos de legislación electoral que en su hará llevarían a la expedición del Código Federal Electoral, que fue sustituido por el vigente COFIPE, se concluyó que para mejor atender las controversias político-electorales, en Derecho, había que crear un Tribunal ad-hoc, con capacidad jurídica y jurisdicción plena para conocerlos y resolverlos. Así surgió el

Tribunal de lo Contencioso electoral, que atendió el proceso electoral de 1988.

El tema de la justicia electoral sigue siendo "piedra de toque" en esta materia, de ahí, que con especial cuidado, el legislador de 1990, se haya ocupado en establecer en el COFIPE, un Tribunal Federal Electoral y un procedimiento específico, que sin duda mejora y moderniza nuestra justicia electoral y sobre todo, abre la puerta a mejores textos, según la experiencia y la dinámica que de nuestro ejercicio democrático, se vaya requiriendo.

Este Tribunal Federal Electoral del COFIPE, es un órgano jurisdiccional autónomo (plena jurisdicción) en materia electoral y tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad previstos en el propio Código, así como la imposición de las sanciones que él mismo prevé (inciso 1 del artículo 264 del COFIPE).

Por disposición constitucional (artículo 14) y legal (inciso 2 del artículo 264 del COFIPE), sus resoluciones son inatacables, no procediendo contra ellas, ningún otro juicio o recurso, buscando con esto tanto seguridad jurídica, cuanto no contaminar al juicio de amparo en cuestiones de resolución soberana de otro poder, así como de exclusividad judicial.

Para la no recurribilidad de estas decisiones, existe la sola excepción del COFIPE, en los casos de resoluciones del Tribunal, posteriores a la jornada electoral, las que sí podrían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo, a la luz de los artículos 60 y 74 fracción I constitucionales y de la soberanía del Poder Legislativo en su autocalificación. Excepción al principio de la "cosa juzgada", intocable en otros temas, pero que en materia política cede ante la voluntad popular y el más importante principio de la representatividad, que en este caso prevalece.

Las salas del tribunal, central y regionales, se integran por magistrados



elegidos por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República. Una vez designados, los magistrados durarán en su encargo ocho años, buscándose claramente su objetividad e imparcialidad, al trascender los periodos sexenales, siendo inamovibles durante ese periodo; pudiendo ser removidos, tan sólo, con base en el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, siempre y cuando se les incorpore al mismo. Por lo pronto, están sujetos a su propio régimen interior descrito por el artículo 274 del COFIPE.

Los magistrados están sujetos al principio de exclusividad a que se refieren los artículos 62 y 101 de la Constitución, durante el tiempo que ejerzan sus funciones, en los términos del artículo 272 del COFIPE.

En relación a las cuestiones sustantivas y adjetivas del Derecho electoral, el COFIPE apunta, en rigor, un amplio y moderno sistema que regula nulidades, modos de impugnación y sanciones administrativas, que es necesario reconocer como esfuerzo encomiable y viable en esta hora de México.

El sistema de nulidades, por ejemplo, goza de precisión y acotación en sus alcances, para darle su deseada y exacta dimensión jurídica y política.

Por cuanto se relaciona a los medios de impugnación que el COFIPE otorga a ciudadanos y partidos, éstos pueden ser de distintas naturalezas y alcances, a partir de su oportunidad, autoridad a la que se combate o sujeto agraviado.

Así, existen previstos medios de impugnación de actos, previos al proceso electoral (enero a noviembre del año de elecciones) que, combaten decisiones locales. No encuentro, en primer término, con el recurso de aclaración que compete a los ciudadanos, interponerlo ante su

respectiva Junta Ejecutiva Distrital y para combatir actos de las oficinas municipales del Distrito, como lo relativo a su exclusión de las listas nominales de electores, habiendo obtenido oportunamente su credencial de elector.

Existe el recurso de revisión, previo al proceso electoral, que pueden interponer los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de cualesquiera órganos electorales, distritales o locales del Instituto; se ventilan ante las juntas Ejecutivas del propio Instituto.

Por último, antes de iniciarse el proceso electoral, los partidos políticos pueden hacer valer el recurso de apelación, en contra o para combatir resoluciones que hubieren recaído a los recursos de revisión, o bien, en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto; la apelación, como ya vimos, es competencia del Tribunal Federal Electoral, conocerla (véase art. 294 del COFIPE).<sup>(28)</sup>

Existen recursos que se hacen valer durante el proceso electoral y tienen por objeto garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales (véase art. 295 del COFIPE):

Dentro de éstos, se enumera en primer término, el recurso de revisión, que tiene por objeto, impugnar los actos o resoluciones de los órganos electorales; este recurso compete conocerlo y resolverlo al Consejo del Instituto, jerárquicamente inmediato superior a quien se impugna.

Se prevé, asimismo, la apelación ante la Sala correspondiente del Tribunal Federal Electoral, que se hace valer durante la etapa de preparación de la elección y sirve para combatir las resoluciones a los anteriores recursos de revisión, o bien, los actos y resoluciones del Consejo General (central) del Instituto.

Existe, durante este proceso electoral, el recurso de inconformidad, que se requiere, que se esgrime para objetar los resultados de los computos distritales o de la entidad federativa, por la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o bien, para solicitar la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal; este recurso de inconformidad lo conocerá y resolverá la Sala competente del Tribunal Federal Electoral y lo interpondrán los partidos políticos, titulares de la acción por su interés jurídico, pudiendo actuar como coadyuvantes, los candidatos del partido respectivo.

Para la validez jurídica de este recurso de inconformidad, la ley exige como requisito de procedencia, el llamado "escrito de protesta" de quien impugna, que busca el compromiso y seriedad de las partes, en estas controversias.

Los recursos que se hacen valer durante el proceso electoral, reconocen a todos los días y horas como hábiles y los plazos se computan de momento a momento; el día se considera, procedente, de 24 horas y el cómputo de los plazos se hace a partir del día siguiente en que se hubiere recibido la notificación correspondiente.

En materia electoral, solamente, solamente se admiten las pruebas documentales y se reconocen como partes en el procedimiento para tramitar un recurso, al actor, que será quien estando legitimado, lo interponga; la autoridad, que será el órgano del Instituto que realice el acto o dicte la resolución que se impugna, y el tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con la pretensión del actor.

#### 4.- NATURALEZA Y OBJETIVOS DEL COFIPE.

La regulación del sufragio resulta un tema vital y prioritario para la mayoría de los países del mundo occidental y en naciones de otras latitudes que se rigen por un régimen constitucional y utilizan la fórmula democrática por autonomía de la elección popular, para integrar los sectores primordiales del aparato gubernamental. Ya sea que proceda para constituir dos de los poderes característicos: del poder ejecutivo y del poder legislativo, o bien como sucede en otros lares donde el sufragio es la ruta empleada para alcanzar también la Judicatura." (29).

Es irrefutable la función social del derecho como el aparato normativo vital e imprescindible de toda agrupación conciente racional de hombres, no solo para su supervivencia, sino con miras y propósitos progresistas, dotado de un basamento ético, que a través de la reglamentación de la conducta de sus miembros propugna por alcanzar los valores supremos de la colectividad, como en incansable y reiterada expresión sea dicho, entre ellos: la libertad, la paz, la igualdad, la equidad, el orden, el bien común, la seguridad jurídica.

No hay sociedad humana racionalmente organizada que carezca o pueda prescindir de este instrumento regulador de los actos individuales o de relación de sus integrantes, ni ser capaz o de mínima inteligencia y sensibilidad que no reconozca la teleología del derecho.

Entre estas áreas se encuentra el derecho electoral, que poco a poco ha ido ganando terreno propio gracias su creciente estudio y sistematización.

Existen versiones encontradas en donde los grupos políticos acostumbran hacerse acusaciones múltiples, críticas, afirmaciones de vacíos de la ley electoral, vicios y defectos en el padrón electoral, personal insuficiente en la maquinaria administrativa antes y en el momento de las elecciones, etc.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Todo ello se explica, nunca se justifica, porque como ya se dijo es la lucha por el poder, y con el empleo de los procesos impugnativos electorales debiera culminar y resolverse ese conflicto, por un cauce legal, donde se demuestre que el candidato mejor, con el sostén de una plataforma e ideario superior, y, sobre todo, que objetivamente haya recibido la mayoría de sufragios, sea el que llegue a los cargos de responsabilidad pública. Empero, se volverá a iniciar y a recomenzar el ciclo de reclamos, quejas, notas y editoriales agresivos y tendenciosos, con un tesón interminable, digno de una mejor táctica política.

Así, "una vez que entró en vigencia el reciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ya rigió en el ámbito federal los recientes sufragios de julio de 1991 y a pesar de los resultados, ya no tan estruendosos y radicales como los de 1988, y de acontecimientos desusados en Guanajuato y San Luis Potosí se levantaron, quejumbrosas expresiones de la oposición que han continuado con sus mismas exigencias y lamentos, como si no hubieran encontrado otros argumentos, estrategias o procederes para entonar los rutinarios estrabillos de fraude y engaño, que no repito para no caer en la mismísima táctica de esos partidos minoritarios." (30).

Ante ello, es de pensarse que constituye, una más equilibrada y valedera actitud, el examinar con prudencia y objetividad la reglamentación electoral positiva, valorando sus aciertos y señalando sus problemas equivocados, aunque claro está, sin la pretensión de ser infalibles en nuestros aciertos, los que únicamente se externan a nivel de mera opinión personal.

Después de la insospechada magnitud y sesgo que adoptó el fenómeno electoral de 1988 se realizó una encuesta popular a grande profundidad y de alcance nacional. Derivada del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Vuestra Vida Democrática, base de la convocatoria para revisar la legislación electoral federal que hiciera el entonces presidente de la República.

Y como expresaba el titular de la Secretaría de Gobernación: "De acuerdo con su aplicación en el proceso electoral de 1988, el código entonces vigente no paso la prueba de la eficacia práctica, pues a nadie dejo satisfecho. Convenía en tal virtud ensayar nuevas fórmulas de solución comicial, a efecto de asegurar a los partidos políticos, al electorado, a los ciudadanos, y a la opinión pública nacional y a un foránea una legislación más afortunada en su contenido y sistematización y más apropiada para garantizar limpieza, legalidad e imparcialidad en los comicios." (31).

Paso trascendente entonces fue la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 14 de agosto de 1990.

El comentario que pueda elaborarse acerca de este ordenamiento es todavía en tanto parcial, no exhaustivo y a priori, ya que sólo se experimentado bajo su vigencia una elección, la de 1991, que comprendió el sufragio de la diputación federal, la del cincuenta por ciento del senado de la República y la de los representantes de asamblea.

La elección de 1994, que abarcó a todas las enumeradas y que incluyen la presidencia de la República, obligaron en esta perspectiva a modificaciones, adiciones y reformas este cuerpo normativo, trascendentes en la materia. Todo ello para brindar un sistema de legalidad en que los votantes puedan tener asegurado el respeto del sufragio y a su vez los elegidos tengan la certeza o bien de si triunfo o bien de su derrota.

En este contexto, el COFIPE enmarca un conjunto de garantías funcionales y sociales que conforman los objetivos primarios del derecho electoral y en su caso, dotado de los instrumentos necesarios para ventilar los conflictos postelectorales e inclusive sus medios de impugnación amén de su mecánica.

Lamentablemente en COFIPE es incompleto, es un ordenamiento en que su reglamentación procedimental no señala las causas la tipicidad específica de la conducta imputada y responsable del funcionario electoral y deja a un subjetivismo la determinación de "cuando promover la remoción" y la calificación de la "gravedad" de los actos, obviamente ilícitos que provoquen la preparación definitiva de un funcionario electoral entre otras cosas.

Después de lo que hemos apuntado a muy grandes rasgos sobre el derecho electoral y sus expresiones legislativas en México, se podría meditar si los avances doctrinales, legales o judiciales son suficientes y hasta ser estimados como satisfactorios.

Debe considerarse que ha operado un proceso general en la solución de su conflictiva fundamental. Ojalá el peso de la tradición convierta una decisión electoral en una amalgama de interés político y jurídico que la transforme en resolución definitiva e intachable.

De otra manera la naciente disciplina del derecho electoral marca un hito de fervor por un futuro de auténtica democracia para México.

**CITAS BIBLIOGRAFICAS.****CAPITULO TERCERO.**

- 21).- Constitución Política de la República., Editorial Porrúa, 2da. Edición, México D. F. 1989.
- 22).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 127.
- 23).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 183.
- 24).- Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales., Pág. 32.
- 25).- Folleto., Que es el IFE ?, Pág. 2.
- 26).- Folleto., Ob. Cit. Pág. 3.
- 27).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 190.
- 28).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 213.
- 29).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 214.
- 30).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 215.
- 31).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 216.



## **CAPITULO CUARTO.**

## CAPITULO IV.- DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR.

**SUMARIO:-** 1.- *La justificación actual.* 2.- *Delitos de los electores y funcionarios electorales.* 3.- *Delitos de servidores públicos.* 4.- *Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.*

### 1.- LA JUSTIFICACION ACTUAL.

Hemos venido afirmando a lo largo de los capítulos precedentes de este trabajo, que el Derecho Penal regula, tan sólo, el "mínimo de ético" del acontecer humano, y que por ello, vuelca su atención a aquellas conductas que resultan altamente intolerables al conglomerado social.

Es en rigor, la rama jurídica que desfila en último lugar; ninguna sociedad, ningún gobierno, pueden sustentar su convivencia y buen desempeño, en los textos penales. Lo contrario sería pensar en una sociedad primitiva, sin destino envidiable, de vida mortificante y, finalmente, bárbara y desconfiada.

"Sin embargo, el Jus Punienti del Estado y el Derecho de las sociedades a repudiar y a sancionar algunas conductas que la lesionan gravemente, se fundan en la posibilidad de que la amenaza de pena, inhiba agresiones y faltas; de que la pena misma corrija al delincuente y expie el delito y de que, finalmente, se pongan valladares eficaces a la impunidad, al abuso, la arbitrariedad o la burla a la sociedad." (32).

Como ya vimos, no es el COFIPE, un ordenamiento jurídico electoral que se haya hecho acompañar de delitos electorales, por primera vez en nuestra historia; sin embargo, responde a la mejor y más antigua tradición mexicana en esta materia y resuelve bien la relación entre el Derecho electoral y el Derecho penal.

Vimos como la Constitución de Apátzingan de 1814, crea el Derecho penal electoral, al calificar como "delito de lesanación", que se castigará por la autoridad, "el atentado contra la soberanía del pueblo", concebido en su concreción magnífica del sufragio.

Esta disposición originaria se vio seguida, en esta costumbre legislativa de incorporar a los cuerpos legales de orden electoral, figuras delictivas que sancionaran conductas intolerables en los comicios, que buscan ingresar el Estado, a partir de sus órganos de elección popular, durante todo el siglo XIX y prácticamente toda la presente centuria.

Son en realidad, tan sólo la LOPPE de 1977, que intencionalmente abandona el Derecho penal electoral y el Código Federal Electoral de 1986, los únicos ordenamientos de este tipo, en la historia mexicana, que no contaron con un catálogo de delitos electorales, creando así, de hecho, una verdadera amnistía por causas comiciales.

El legislador de 1990, prefirió, por primera vez, no incorporar ese catálogo, punitivo en la legislación electoral misma, a modo de la Ley penal especial, como siempre había sucedido, e intentó y logró, crear un nuevo Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, dedicado a esta materia de nuestro interés, con los inconvenientes que ya nos permitimos señalar en el cuerpo mismo de este volumen.

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

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

El COFIPE organiza y da cuerpo a nuestra vida democrática, cuando de ejercitarla se trata a través del sufragio; en cambio, el Código Penal en su título de delitos electorales se suma, si, a ese carácter organizativo electoral, pero con un específico tono sancionador y preventivo. Estas normas penales, que complementan al COFIPE, más que al contexto democrático en sí, sólo pretenden tutelar y regular el proceso electoral mismo y en última instancia, protegerlo, sancionando las conductas que obstaculizan, impiden o dificultan la libertad de los electores o falsean el resultado comicial.

He venido afirmando mi posición en torno a la incorporación o no de los delitos electorales en el Código Penal ante la alternativa de contemplarlos como leyes penales especiales, integrados a la legislación electoral.

Me he inclinado, por esta segunda posibilidad, en bien del sentido informativo e integral que debe contener un cuerpo legal. Quien consulta una ley, busca, al aplicarla, conocer todos sus aspectos incluyendo los penales. Por ello, la existencia de las leyes penales especiales. No se menoscaba la calidad técnica del régimen punitivo, por su carácter subsidiario y, además, considero que es ingenua la pretensión codificadora del Derecho Penal; en el Código Penal deben figurar las reglas de la parte general de aplicación universal y las figuras típicas de carácter general y no especializado, pues estas carecen de sustento explicativo y de contexto jurídico. (33).

Sin embargo, es menester estudiar las alternativas históricas y extranjeras,

y algunas opiniones, para concluir, cada quien, la técnica mejor, sobre todo porque el legislador de 1990, prefirió la tesis codificadora, al incorporar al Código Penal los delitos electorales.

Por esta tendencia de la codificación han transitado Códigos Penales Latinoamericanos, como el peruano "Delitos Contra la Voluntad popular"; y el Colombiano y Ecuatoriano, "Delitos Contra el Sufragio", y algunos precedentes Argentinos, "Delitos Contra la Libertad Política".

Siempre que las figuras delictivas se contemplen en una Ley especial, el Código Penal se aplica, subsidiariamente, por cuanto a reglas específicas, pero siempre de modo principal, por cuanto a la parte general del propio Código Penal.

En relación con los delitos electorales, al haberse incorporado estos al cuerpo mismo del Código Penal, la tipología correspondiente, sin mayor aclaración se rige por el libro primero del ordenamiento punitivo.

Esto es, en cuanto a la clasificación de los delitos en dolosos o intencionales y culposos o imprudenciales no considero la forma preterintencional para mi análisis". El nuevo catálogo no contempla, como en otras épocas se hizo o se prevé en algunas legislaciones extranjeras, la conducta negligente de los funcionarios electorales, por lo que ha de afirmarse en una primera instancia, que el catálogo de delitos de naturaleza electoral que comento, sólo admite la forma dolosa en su comisión, quedando las formas imprudentes, negligentes o imperitas, sin sanción penal, y para los servidores públicos responsables de ellas, quedaría tan sólo la vía de la responsabilidad administrativa. Sin embargo, como veremos en el capítulo, por la ausencia de la *numerus clausus* y por no mencionarse el dolo típico, hay figuras que si admitirían la forma culposa en su comisión. (34).

Un problema en verdad complicado, en virtud de las anacrónicas formas penales, en la materia, es el relativo a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, que adquieren verdadera importancia si se piensa, en el caso a que esta obra se aboca, en los partidos políticos. El régimen penal mexicano se basa en el principio "personal", de la responsabilidad penal, tanto en su sentido de intrascendencia, al no poder pasar de la persona y bienes del delincuente (art. 10 del Código Penal) cuanto en su sentido de aludir sólo a las personas físicas.

Esto es, creo que las personas jurídicas no pueden ser sujetas de responsabilidad penal, aunque si sufre consecuencias penales, como su suspensión o disolución, cuando sus miembros o representantes (personas físicas) cometen delitos "con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen de más que resulten cometidos a nombre o bajo el amparo" de ellas.

Como se sabe, el Derecho Electoral tiene por contenido el estudio, investigación y análisis del ejercicio de la soberanía popular y cobra la forma de un conjunto de normas que regulan los comercios que permiten la renovación de los órganos del poder mediante el voto y que están orientados a mejorar la vida democrática y a garantizar los derechos políticos esenciales; se trata de una ciencia emergente, cuya incorporación al ámbito académico se encuentra en marcha.

No obstante que esta nueva área de las ciencias jurídicas no consolida todavía una aceptación universal ni alcanza la autonomía que disfrutaban otras ramas del derecho, la dinámica de los cambios y transformaciones que experimenta la sociedad mundial la han puesto en un primer plano, ya que el proceso de renovación económica, política y social se ha manifestado, antes que nada, como una ampliación de los espacios de los gobernados, la reorientación de principios y la creación de instituciones públicas responsables, ágiles y capaces de dar respuesta a las demandas de la nueva sociedad civil, cada vez más concerniente, más participativa y exigente del respeto irrestricto a los derechos humanos de índole político.<sup>(35)</sup>

En efecto, la necesidad que ha surgido en muchas latitudes, y también en nuestro país, de encontrar fórmulas y figuras modernas que garanticen efectivamente libertad y justicia que establezcan nuevos esquemas de convivencia entre el Estado y la sociedad civil, es hoy una exigencia que tiene en su base la urgencia de mejorar la calidad de vida de la población y que busca la instauración de nuevas reglas y procedimientos electorales que armonicen los cambios propios de una sociedad dinámica e inquieta.

En México, dentro de este contexto, una de las premisas para avanzar con nuestro proyecto histórico, es la celebración de elecciones limpias, confiables y creíbles, como punto de partida para consolidar una mejor democracia. El perfeccionamiento de los procesos electorales, su transparencia y su legitimidad constituyen una vía para que la sociedad encauce todo el complejo de demandas que rodean la vida moderna, esto es, la solución real de los problemas económicos como un medio para alcanzar progreso y prosperidad, en un clima de concordia, de paz y seguridad jurídica.

"Sin desconocer que, en general, los mexicanos hemos venido avanzando, a partir de los años cincuenta, en el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, modificando gradualmente criterios políticos, normas y mecanismos electorales, no es sino a partir de los comicios de 1988 que una nueva dinámica y fuerza social impuso un giro vertiginoso en esta materia, con la manifestación clara y contundente de una sociedad que se revela madura, conciente y participativa, y que exige nuevas reglas de convivencia, especialmente en el ámbito electoral, demanda que se traduce, prioritariamente, en la necesidad de corregir instancias que habían generado inquietud e insatisfacción, a saber: respeto al voto, órganos imparciales, transparencia en los comicios, certeza en los resultados y una actitud más responsable y activa de los partidos políticos."(36).

Ante esta nueva situación, el Derecho Electoral Mexicano ha experimentado, en un lustro, avances que apenas diez años parecerían impensables y que han tenido

como reclamo esencial, repito, la claridad y la credibilidad en las elecciones, sistematizado este objetivo en dos aspectos principales: la autonomía y composición de los órganos electorales y la creación de un padrón real y confiable, con una participación preponderante de los partidos políticos y de la propia sociedad.

En este marco, la reforma electoral 94, la tercera del presente régimen, representa un gran avance democrático, por tener el gran mérito y la trascendencia de ser la primera de la época contemporánea (caracterizada por una mayor competitividad y una mayor presencia de la oposición) en conducir a una enmienda constitucional con el consenso y aceptación de las principales fuerzas políticas y como producto de una civilizada negociación entre éstas y el gobierno, dentro de un Acuerdo de Paz y Democracia suscrito por todos los partidos políticos nacionales.

Paradójicamente este consenso, estos pactos partidistas y estos avances hacia una pluralidad moderna, ofrecen sus primeros frutos en medio del ambiente político más violento y contradictorio de las últimas décadas, en medio de un terreno abonado para la confusión y los hechos imprevisibles, en medio de un levantamiento armado de indígenas, de marchas, protestas, toma de instalaciones públicas, y en medio, en fin, de hechos sangrientos que culminan con el asesinato de un candidato a la Presidencia de la República en campaña.

Se trata de acciones que los mexicanos creíamos habían desaparecido, que forman parte de un pasado primitivo y que sin embargo, con estupor y angustia vemos resurgir: La violencia urbana, los secuestros, la inseguridad y la impunidad, por desgracia se están arraigando como acciones comunes en nuestra vida cotidiana.

A pesar de ello y tomando en cuenta su origen, su desarrollo y su finalidad, en los momentos difíciles por los que atraviesa la nación, las nuevas reglas electorales deben jugar un



papel primordial para superar el ambiente agitado y confuso que nos rodea y para reformar, con la participación de todos los mexicanos, la vía de la tranquilidad y de la concordia, que nos conduzca a remontar afejas y negativas conductas sociales y lograr, para bien de todos, el proceso electoral más transparente, confiable, civilizado y sobre todo, participativo de nuestra historia.

Dos han sido, hasta el momento, los aspectos centrales de la reforma 94 para alcanzar este elevado propósito: la reestructuración del Consejo General del IFE (que sustituye a los Consejeros Magistrados por Consejeros Ciudadanos, con un nuevo procedimiento en su designación, que garantiza autonomía, equidad, imparcialidad y objetividad en la toma de las grandes decisiones nacionales en la materia), y la seguridad jurídica con que se dota ahora a las elecciones, gracias al replanteamiento de los Distritos Electorales, en su concepción y en su penalidad.

Efectivamente, para mejorar la vida democrática del país y para garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de los mexicanos, tan importante es el perfeccionamiento de los órganos e instituciones encargados de organizar, desarrollar y calificar las elecciones, como el combate vigoroso a las conductas ilícitas que cometen quienes participan en el proceso electoral en todas sus etapas.

La actualización y definición de conductas y de sanciones para los delincuentes electorales, representa una acción de primer orden en el camino por superar uno de los escollos más graves y delicados que enfrentan hoy nuestras elecciones como lo es la credibilidad.

## 2.- DELITOS DE LOS ELECTORES Y FUNCIONARIOS ELECTORALES.

El artículo 403 del Código Penal Federal previene en sendas fracciones, cuatro diversas conductas delictivas, cuya comisión estaría a cargo de los electores. Sanciona el Código con penas realmente benignas estas conductas ilícitas de quienes cumplen con una obligación constitucional (art. 36 constitucional) y ejercen una prerrogativa igualmente fundamental (art. 35 constitucional), de modo ilícito, perturbado y tal vez, dañando severamente, nuestros procesos democráticos, al prevenir una pena alternativa (multa o prisión) o acumulativa siempre que el juez así lo estime, con lo que el posible infractor enfrentará su proceso en libertad al no sufrir prisión preventiva y compurgaría una pena desproporcionalmente leve, en relación con el bien dañado, que es la limpieza y transparencia electoral, en caso de ser condenado.

Siendo el Código penal un ordenamiento ambivalente (art. 1o. del Código penal), el ámbito competencial de esta materia se definiría por el bien jurídico afectado y el objeto material del delito en juego; así, conocerían los Tribunales Federales si los hechos delictuosos se dan en una elección federal (Presidente de la República, Senadores o Diputados Federales), pero si se dan los hechos a propósito de una elección local del Distrito Federal (Asamblea de Representantes del Distrito Federal), de los mismos conocerían los Tribunales comunes de esta identidad federativa. Si los hechos fueran simultáneos, dañando ambos niveles, el fuero federal resultaría atrayente.

En cuanto a la conducta, estos delitos previenen, al menos de tres formas distintas, para que el elector viole la ley, exteriorizando con hechos su voluntad criminal:

- a). Votando;
- b). Haciendo proselitismo, y
- c). Obstaculizando o interfiriendo." (37).

En cuanto a la primera de ellas -votar-, se refiere al acto de "cruzar" o señalar a algún candidato en la boleta de elección correspondiente, aunque esto se haga erróneamente o es necesario que el voto sea válido, no siendo indiferente que llegue o no a depositarla en la urna, pues este acto es el que completa o consume el sufragio; esto es, la voluntad del elector se perfecciona al sumarse el voto a la voluntad popular -representada por el cúmulo de sufragios de una urna-; al acto previo individual -cruzar la boleta- y aún en manos del elector, no implica un acto acabado o perfecto del voto.

Si el elector fuere sorprendido antes de depositar su boleta, en los términos descritos por las fracciones I o II del artículo 403, estaríamos en presencia de una tentativa punible, pues el acto de votar fraudulentamente no se consumó por causas ajenas al autor (art. 12 del Código penal); distinto hubiera sido, si el legislador hubiera sancionado a quien "vote o intente votar ..."

La segunda forma de conducta es "hacer proselitismo"; esto es, el acto de quien hace adeptos (prosélitos) a un partido o doctrina, sin mencionar los medios, los que pueden hacer o cualesquiera, siempre y cuando sean eficaces y tenga viabilidad: discursos, volantes, convencimientos, muestra de defectos de otros partidos o doctrinas, etc., siempre, esto, en relación a la jornada electoral de que se trate y sus protagonistas; el proselitismo ajeno a la contienda electoral, por ejemplo, de una religión o de tipo comercial, o en un lugar distinto a la casilla, no sena suficiente para integrar la conducta. En este caso, podría tratarse, según su grado, de la conducta prevista en la fracción IV de este artículo 403, al "obstaculizar o interferir" en la jornada.

La última forma de conducta, "obstaculizar o interferir", es también abierta a la consideración judicial, quien habrá de interpretarla a la luz del caso concreto y con base a las normas de cultura. Obstaculizar quiere decir, estorbar, en este caso, la votación o escrutinio de votos.

Los medios podrán ser físicos o morales, a modo de coacción o amenaza los electores o a los integrantes de una casilla electoral; puede ser por acción directa del sujeto activo o indirecta o animales bravos, o cortando el suministro de energía eléctrica si ya fuere de noche, o cerrando el acceso a la casilla; en fin, la ley admite todos los medios idóneos para obstaculizar una elección.

La interferencia, es una forma de obstaculización, al significar la acción de interponerse una persona o cosa a una relación o evento.

La Ley, a través del tipo penal respectivo, no exige la producción de un resultado para la consumación del delito; esto es, para los supuestos que analizamos, bastaría un resultado de carácter formal, consistente en el daño o puesta en peligro de la jornada electoral y de la limpieza y orden, así como del libre ejercicio de los derechos políticos ciudadanos.

Toca al juez, constatar que este daño obtenido este relacionado casualmente -causalidad eficiente- con la conducta del sujeto activo.

Por cuanto a la conducta, estos ilícitos son de acción; unisubsistentes cuando se consuman con un solo acto: votar (fracción. I) u obstaculizar o interferir (fracción. IV); o plurisubsistentes, cuando se requieren dos o más actos para su consumación: "votar más de una vez..." (fracción. II); también cuando el proselitismo se compone de diversos actos (fracción. III) o a la obstaculización (fracción IV). (38).

En cuanto hace al resultado estos ilícitos penales se clasifican como instantáneos, en contra posición de los delitos permanentes y los continuados (art. VII Código. Penal); son formales o de mera conducta, al no exigirse típicamente, un resultado material y puede ser de daño si consiguen, en el mundo fáctico dañar o alterar el proceso comicial, o de peligro, si sólo pusieren en

riesgo su limpieza normalidad o eficiencia.

En atención a la clasificación de estos delitos por cuanto al tipo penal contenido en ley (art. 403 y sus cuatro fracciones), diremos que son todos, tipos básicos o fundamentales, pues se constituyen sin tomar como referencia otras descripciones penales y pueden ser la esencia de otros tipos legales.

Con las descripciones legales contenidas en el art. 403 del Código Penal son tipos autónomos al no necesitar de otras normas típicas paraa tener vida propia y son tipos de los llamados anormales, pues además de los elementos objetivos, contemplan, como veremos elementos normativos.

Dado que como ya se vio el Derecho Penal Electoral, tutela simultáneamente diversos bienes jurídicos relativos a nuestra vida democrática, que van desde el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos hasta la limpieza, credibilidad y transparencia de los procesos electorales los tipos en cuestión, son de los llamados complejos.

Por lo que hace a los elementos objetivos de los cuatro tipos penales contenidos en igual números de fracciones del art. 403 del Código Penal, es posible afirmar, como ya se dijo que en cuanto a las calidades referidas al sujeto activo, este es de naturaleza cualificada, en contra posición al común e indiferente pues a de tener el carácter de elector, al menos en las dos primeras fracciones con los requisitos que al efecto le impone la Ley que serán, el ser mayor de 18 años tener un modo honesto de vivir estar inscrito en el padrón electoral contar con credencial de elector, y no estar suspendido en sus derechos políticos, pues considero que las fracciones tercera y cuarta, si podrían ser de sujeto común e indiferente, ya que no se exige que el proselitismo o la obstaculización los realice un elector y basta que sea un sujeto imputable el responsable.

Por cuanto hace al número de sujetos, los tipos penales en cuestión, son monosubjetivos por no exigirse la pluriparticipación en su comisión y finalmente el sujeto activo es ocasional y no de hábito en los términos de las disposiciones típicas.

Por lo que hace al sujeto pasivo, aunque este no es incorporado a las descripciones típicas, es de considerarse que es de carácter impersonal, dado los bienes jurídicos que tutelan estas normas penales: el pueblo en tanto tutelar de la soberanía y la democracia y el Estado, en tanto organizador y responsable de la jornada electoral

En relación a las referencias temporales y espaciales, estos son delitos comisibles solamente durante las jornadas electorales, que de manera ordinaria se celebran cada tres años, en el tercer domingo de agosto del año que corresponda y en cuanto al lugar, los cuatro tipos penales exigen ser realizados en la casilla electoral respectiva.

En relación a los elementos normativos del tipo, los que siendo parte de la descripción legal, implican una especial valoración jurídica o cultural por parte del juez, nos encontramos las cuatro fracciones del artículo 403.

Los llamados elementos subjetivos del tipo o subjetivo del injusto que algunas descripciones legales contienen, cuando una conducta delictuosa esta referida a un fin o motivo, no parece en las cuatro disposiciones típicas del art. 403 del Código Penal, aunque es claro que al no admitir esta, la forma culposa en su comisión, ese fin o motivo implícito, sera el dolo específico de dañar o perturbar la jornada electoral con evidente perjuicio a nuestra vida democrática.

El conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad fundamental de la conducta típica y antijurídica, compone el cuarto elemento del delito, consistente en la

culpabilidad, al sujeto activo de estas figuras se le reprochara su conducta siempre que no hubiese obrado por error invencible o bien, que habiéndose pudiendo cometer conforme a sentido, no lo hubiere hecho.

Por lo que hace a su intensidad, ha de ser un dolo específico y por su duración, un dolo de propósito; en cuanto a su contenido es un dolo de daño y puede ser de daño con resultado de peligro; en razón de su categoría es un dolo principal y no accesorio y a razón de su realización, es real y no meramente posible.

El artículo 401 del Código Penal en su fracción primera, define, para efectos punitivos, a los funcionarios electorales..."quienes en los términos de la legislación federal electoral integran los órganos que cumplan funciones públicas electorales".

A su vez, tenemos que referimos a las disposiciones del COFIPE, que regula lo relativo a esos órganos. El IFE y el Tribunal Electoral Federal, con sus respectivas dependencias unidades y órganos. El artículo, 72 del COFIPE nos menciona como órganos centrales del Instituto al Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. En las oficinas centrales habrá también direcciones ejecutivas.

Así pues, será funcionarios electorales por cuanto al instituto, los integrantes o titulares de dichos órganos y unidades, siendo los potencialmente protagonistas, con mayores posibilidades en materia penal, los que presten el servicio público electoral en las casillas electorales, por la naturaleza de las conductas descritas en el artículo 405 del Código Penal Electoral, según veremos.

Aunque el Código Penal, en relación a estos delitos alude a "funcionarios

electorales" y en este campo jurídico se entiende por funcionario, en oposición a empleado, al que integra el poder público y tiene facultades de imperio, en esta ocasión ha de tratarse en termino servidor público" que moderadamente utiliza el título cuarto de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esto es, habrá de incorporar, como posibles sujetos activos de los delitos contemplados en el artículo 405 del Código Penal a todos los servidores públicos del IFE y del Tribunal, sin atender a su jerarquía.

Veamos como por separado, las ocho hipótesis penales, creadas para regular la conducta de los llamados "funcionarios electorales" y contenidas en el numeral 405 del Código Penal.

La primera se refiere a los documentos del registro federal de electores (fracción. I). Es este registro un servicio que presta el IFE., a través de una de sus direcciones ejecutivas (art. 135 del COFIPE); este servicio es permanente y de interés público y regula y opera lo previsto en este sentido por el artículo 41 Constitucional.

Dicho lo anterior, la conducta o elemento subjetivo del tipo prescrito en la fracción. I del artículo, 405, atribuible a un servidor público electoral, consistirá: "alterar (cambiar la esencia o forma de una cosa) en cualquier forma" (siempre que sea viable y haga posible el propósito del actor); "sustituir" (poner una cosa en lugar de otra); "destruir" (anular o deshacer), o "hacer un uso indebido" (fuera de sus fines propios, naturales o jurídicos), de documentos relativos al Registro Federal de Electores.

El resultado señalado en esta fracción es de orden material y no meramente formal, ya que la conducta descrita, implica el cambio o daño en el mundo fenomenológico de los propios documentos. Sin embargo, desde el punto de vista electoral, no se exige un resultado, pues



bastará con la modificación o daño documental. La Ley protege, en sí misma, la documentación registrar y no lo que ésta, alterada puede producir.

El nexo causal entre las distintas formas de extereorización de la conducta y este resultado material es de fácil comprobación -causalidad eficiente- dada la contextura eminente física del delito. Es un delito de acción, que al admitir cualquier medio, podría dar cabida a la comisión por omisión, siempre que el activo se encuentre en posición de garante frente a la emergente situación de alteración o daño a los documentos.

El delito puede ser unisubsistente o plurisubsistente pues su consumación puede lograrse con uno varios actos. En cuanto al resultado, es un delito instantáneo, que se consuma en el mismo momento de su ejecución. Es material o de resultado y de daño o lesión.

Admite, la conducta, diversos aspectos que anulan su existencia, al evitar la libre manifestación de la voluntad del actor. Así, cabrían, el sueño, el sonambulismo, la hipnosis, la narcosis (sin incluir las acciones libres en su causa) prevista en la fracción II del art. 15 del Código penal; los actos reflejos; los actos mecánicos; los actos instintivos y la fuerza física exterior irresistible.

La descripción contenida en la fracción I del art. 405 del Código penal, es un tipo básico o fundamental y no especial o complementado; es un tipo autónomo, pues tiene vida propia; es anormal al integrar elementos normativos, además de los objetivos. En un tipo de daño y es complejo al tutelar más de dos bienes jurídicos, caracterizados por la documentación en sí misma y la eficiencia y transparencia electoral. Es un tipo casuísticamente formado y de formulación alternativa, pues admite diversas modalidades de realización.

Por lo que hace a sus elementos subjetivos, diremos que el sujeto activo es

cualificado, pues ha de ser, precisamente, un funcionario electoral, según quedó explicado, el que cometa la conducta ilícita. Es un delito de sujeto activo ocasional y no de hábito y es, también, monosubjetivo, al no requerir la pluriparticipación, pero si esta se da, no es necesario que los coautores también sean servidores públicos electorales.

El sujeto pasivo inmediato es también cualificado, pues asume tal carácter el servicio del registro federal de electores y, en su caso el particular titular del documento. No incluye el tipo, referencias temporales ni espaciales, por lo que puede cometerse en cualquier tiempo y en cualquier lugar. No hay, tampoco, en la descripción típica, referencia a los medios de comisión, por lo que pueden usarse los que resulten idóneos para alcanzar el resultado.

El objeto material del delito, es referido por el tipo en cuestión, al mencionar los documentos relativos al registro federal de electores. Por esta razón, los hechos serían siempre competencia de los Tribunales Federales.

No hay mención al subjetivo del injusto, por no referirse al tipo o motivo de la conducta, que puede serlo cualquiera. No hay pues un dolo típico, por lo que bastará un dolo genérico, que y por la ausencia de *numerus clausus*, sí admite la forma culposa en su comisión.

La antijuridicidad de la conducta típica podría ser destruida por el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho; por la obediencia jerárquica y por el impedimento legítimo.

La conducta será reprochable al autor, a título dudoso o culposo, según vimos, salvo que actúe con base a un error invencible o por la no exigibilidad de otra conducta, que calificará el juez a la luz del caso concreto. El dolo, en esta figura, podrá ser inicial o subsiguiente a otro,

en cuanto a su nacimiento; puede ser también ser determinado o indeterminado, en cuanto a su extensión, por la naturaleza de la conducta; por ello mismo podrá ser directo, eventual o de consecuencias necesarias.

En cuanto a su intensidad, es un dolo genérico y en cuanto a su duración simple; por su contenido es un dolo de daño con resultado de peligro y en razón de su categoría podrá ser principal o accesorio.

El tipo penal contenido en esta fracción II, es siempre del conocimiento de los Tribunales Federales, ya que su objeto: el cargo u obligación electoral, son de origen federal, ya sea que se refiera a procesos federales o del D.F., por reglamentación del COFIPE en los artículos 38 y 41 Constitucionales de esta materia.

La conducta delictiva consiste, llanamente, en "abstenerse", esto es, en un acto de carácter negativo que implica un "no hacer"; siendo omisiva la conducta, se requiere sin embargo, típicamente de un resultado material... "con perjuicio del proceso".

Por esta razón no se trata de una conducta de omisión simple, sino de una verdadera "comisión por omisión" estando el propio sujeto activo en "posición de garante", ante el posible daño que deber y puede evitar. Admite, incluso la figura tentativa (art. 112 del Código Penal).

Integrados así conducta y resultado, el nexo causal habrá que definirlo a partir de la omisión del autor entre millones de abstenerse de cumplir y su verdadera eficacia dañina, para el proceso comicial respectivo. Habría que partir de la teoría de la causalidad eficiente. Estamos en presencia ya lo dije, de un delito de comisión por omisión, omisión impropia u omisión mediante acción (abstenerse no es puramente omisivo pues implica un hacer para lograr "la ausencia" dañina el puro "no

hacer", es incapaz de producir un resultado material).

Es un delito unisubsistente que se agota con el "no cumplir"; por ello, en su clasificación por el resultado, es un delito instantáneo pues se agota con el mero "no cumplimiento" del autor, es, además, un delito material o de resultado y de daño o lesión.

Con aspectos negativos de la conducta, que anulan la voluntad del autor y por lo tanto el elemento objetivo del delito, enumeramos a la hipnosis, la narcosis (sin considerar las acciones libres en su causa) la fuerza exterior irresistible. Todas estas causas podrían constituir, a juicio del juez, la "causa justificada" que anulara la existencia del delito.

El tipo penal es de los llamados básico o fundamental es autónomo, anormal por integrar elementos normativos en la descripción; es un tipo de daño y es de naturaleza compleja, por tutelar más de un bien jurídico, según he explicado. Es un tipo de formulación libre, al describir la conducta en forma genérica, sin emular detalles innecesarios.

Por cuanto hace a los elementos objetivos del tipo penal, el sujeto activo es cualificado, por ser necesariamente un funcionario electoral, dentro de los que se incluye a los ciudadanos designados para integrar las mesas directivas de casilla electoral. Es un delito de sujeto activo monosubjetivo y ocasional. En relación al sujeto pasivo, este también es cualificado, al ser significativamente, el Estado como organizador y responsable del proceso electoral.

Aunque el tipo no hace referencias temporales y espaciales, es claro que la conducta tan sólo es comisible por omisión, en el momento en que se exige la presencia y actuación del funcionario electoral. El día de la jornada electoral a las horas legalmente establecidas. No hay tampoco referencias a los medios de comisión, aunque sí la hay al objeto material del delito, consistente en las

obligaciones constitucionales y legales en materia electoral, que son incumplidas.

El tipo contiene elementos normativos que requieren de la especial valoración judicial, de orden jurídico o cultural. El primero de ellos será el dato de ilicitud típico, consistente en la ausencia de "causa justificada" por parte del autor para su incumplimiento. Esta es "causa justificada" podría tener orígenes legales, como en el caso de una causa de justificación o extralegales, como alguna causa de ausencia de conducta, ya revisada.

El otro elemento normativo consiste en la precisión judicial de las "obligaciones electorales", que derivan del COFIPE. Por último, el resultado material del delito, desde la óptica del análisis típico, se constituye en otro elemento normativo, en efecto, el "perjuicio del proceso", no aparece como injusto típico y habrá que valorarlo judicialmente.

A pesar de existir en la descripción típica un dato de ilicitud, consistente en la falta de justificación del incumplimiento del actor, este elemento es el que da cuerpo al disvalor objetivo que la ley hace de la conducta, o sea, la antijuridicidad del hecho.

Cabría a mi juicio, a esta conducta típica, las siguientes causas de justificación: el estado de necesidad, siempre que el autor sacrifique el bien aquí tutelado por otro de mayor jerarquía: por ejemplo salvar a su hijo accidentado y llevarlo a un puesto de socorro. El cumplimiento de un deber podría darse en el caso del policía que es convocado a servicio el día de la jornada electoral. El impedimento legítimo sería el caso de un médico que tuviere que atender una urgencia, o bien, una enfermedad del autor. Por último, el caso fortuito funcionaría como causa de justificación. Por cuanto a la reprochabilidad de la conducta, este delito admite, por ausencia de dolo típico (a sabiendas o maliciosamente) y del *numerus clausus*, las formas dolosas y culposa, ésta última, por olvido, forma imprudente de la omisión.

El reproche se anularía por error invencible, a juicio de la autoridad judicial; asimismo, cuando al sujeto no le sea exigible conducirse conforme derecho. Un acceso a la casilla, abrupto y peligroso, para un hombre de edad.

La fracción III del artículo 405 del Código Penal, contempla otra conducta delictiva atribuible a los funcionarios electorales y que es comisible; por su naturaleza misma, tan sólo el día de la jornada electoral (tercer domingo de agosto del año de elecciones).

El COFIPE describe a detalle el desarrollo de la votación, el día de la jornada electoral, en sus artículos 216 a 225. Este desarrollo legal de la votación, implica fluidez y eficiencia, que deben garantizar los funcionarios electorales, encargados de la Mesa Directiva de la casilla correspondiente, teniendo incluso la facultad de usar a la fuerza pública, para que así suceda.

Por lo tanto, este tipo penal sanciona al funcionario electoral que "obstruicione" ese desarrollo normal de la votación.

La conducta pues, a comprobar por la autoridad judicial que concierne de este ilícito penal es ésta, precisamente. Obstrucción significa el atascamiento de un conducto o proceso natural; este es el previsto por el COFIPE en los artículos citados, así que cualquier dilación o entorpecimiento doloso a ese devenir, constituirá el elemento objetivo del delito. Obstruir puede lograrse con actos positivos, esto es, acciones que a ello propendan o por medios omisivos, que con su "no hacer", ante una circunstancia entorpecedora, provoquen maliciosamente la obstrucción misma, a partir de quien está en "posición de garante", como los funcionarios de la casilla.

Esta conducta exige su natural resultado material, consistente en la paralización o entorpecimiento del flujo de votaciones. El juez habrá de analizar a la luz de la causalidad

eficiente, el nexo causal entre la conducta y este resultado. Este delito puede ser de acción o de omisión por comisión; admite también ser unisubsistente o plurisubsistente. Por su resultado, es instantáneo, aunque su naturaleza admitiría el delito continuado, si las obstrucciones, durante la jornada, son intermitentes.

Es un delito material o de resultado y de daño o lesión, pues perjudica la organización electoral y el libre ejercicio de los derechos políticos ciudadanos. Como formas de ausencia de conducta que pudieran presentarse, sugiero la narcosis, sin considerar las acciones libres en su causa y la fuerza física exterior irresistible. El caso fortuito -terremoto, falta de energía eléctrica, derrumbe, inundación, etc.- podría funcionar como forma anulante de la voluntad del agente, que guarda una posición de garante.

En este tipo penal básico y no especial o complementando; es autónomo y anormal por enumerar, también, elementos normativos, además de los objetivos. Es un tipo de daño y es de naturaleza compleja por tutelar más de un bien jurídico según ya asentamos. El sujeto activo del delito es cualificado, pues sólo pueden cometerlo los funcionarios electorales. Es monosubjetivo, aunque admite la coparticipación y es de sujeto ocasional. Por cuanto al sujeto pasivo, éste también es cualificado, pues por un lado es el Estado como organizador de la jornada electoral y por el otro, los electores en su libre ejercicio de sus derechos políticos.

Aunque no hay referencias temporales o espaciales en la descripción típica, es claro que la conducta ha de producirse el día de la jornada electoral y en el lugar de la votación, o sea, la casilla electoral. No hay mención, tampoco, a los medios de comisión, por lo que la obstrucción puede realizarse libremente, mediante cualquiera idóneo para lograrla. Si este medio constituyere por sí otro delito se sancionaría por separado.

En cuanto al objeto material del delito, el tipo sí lo refiere al incorporar el término "votaciones" a su texto. Se entiende el ejercicio continuo y fluido de los electores al momento de sufragar en la casilla. El tipo es de los llamados "anormales" por contener en su descripción, elementos normativos que precisan de la valoración judicial, en términos jurídicos y culturales.

Entre las causas de justificación que podrían presentarse, para anular la antijuridicidad de esta conducta de la fracción III, nos permitimos sugerir al estado de necesidad, ante la presencia de un riesgo mayor para el proceso electoral, como un asalto o tentativa de ello en las urnas, con lo que, podría disponerse la suspensión (obstrucción) de la votación.

La fracción IV del artículo 405 del Código penal, contiene una figura típica del fraude electoral, relativo a la alteración dolosa de los resultados electorales.

La conducta, como las anteriores y posteriores de este inciso, solo pueden atribuirse a los funcionarios electorales, en los términos ya analizados.

La conducta prevista en la fracción IV, consiste en primer lugar en "alterar" los resultados electorales, nimos que se reflejan numéricamente, por lo que esa alteración consistiría básicamente, en modificar, aumentando o disminuyendo, las cifras que consten en los documentos oficiales, con lo que se conseguiría cambiar la esencia de los resultados respectivos.

La otra conducta prevista, en este tipo penal, no corresponde directamente, en su manifestación inmediata, al fraude electoral, aunque su fin inmediato si sea ése; es más bien, el robo o apoderamiento ilícito; que incluye el daño material, consistente en la "sustracción o destrucción" de las boletas electorales.



El delito es de resultado material pues se requiere la alteración efectiva de los resultados electorales en los documentos de cómputo oficial o durante el escrutinio, así como el apoderamiento ilícito o visto desde otro ángulo, el desapoderamiento (sustracción o destrucción son los medio típicos) de las boletas a quien deba poseerlas legítimamente. El nexa causal, dada su simple contextura física, será comprobable por la autoridad judicial, a través de los mecanismos legales de comprobación de los elementos del tipo penal de fraude o robo, dado que es de aplicarse en estas materias.

El delito, en ambos casos, es de acción y admite la forma unisubsistente, tanto como la plurisubsistente. Es un delito instantáneo que se agota en el momento de su consumación; es material o de resultado y de daño o lesión; como forma de ausencia de conducta podría presentarse la narcosis, la hipnosis y la fuerza física exterior irresistible, por cuanto a la forma destructiva de las boletas, se admitirán: los actos reflejos, los actos mecánicos o los actos instintivos.

El tipo es básico o fundamental; es autónomo, complejo y de formulación alternativa. El sujeto activo es cualificado, pues necesariamente ha de ser un funcionario electoral; es un tipo monosubjetivo que admite la coparticipación y de sujeto ocasional y no de hábito.

El sujeto pasivo es el Estado como organizador de la jornada electoral y electorado por el posible fraude implícito o explícito. No existen referencias temporales ni espaciales; la sustracción y la destrucción de las boletas son los medios típicos para el desapoderamiento. El objeto material típico, se constituye por los resultados electorales y las boletas electorales.

Podrían caber o argumentarse como causas de justificación que anularían la antijuridicidad de la conducta, en cualquiera de sus dos manifestaciones, el cumplimiento de un deber o el ejercicio de un derecho, en los términos de las facultades y obligaciones que el COFIPE señala a los

funcionarios electorales. Cabría la obediencia jerárquica comprobada en los términos de ley.

La figura de esta fracción IV no admite la forma culposa en su comisión, pues aún cuando no se menciona un dolo típico, la naturaleza de las conductas implican una carga maliciosa o intencionada que al menos configure un dolo generico que dirija la acción del activo.

La fracción V del artículo 405 del Código penal, sanciona otra conducta que adquiere su ilicitud, a partir del peligro, que por entorpecimiento generador de dudas, se causa el proceso electoral, y que estaría a cargo de algún funcionario electoral.

Por cuanto al típico normativo de la "oportunidad" en la entrega de dichos documentos electorales, habrá que acudir a los textos de los artículos 207, 208 y 238 del propio COFIPE. El inciso 5 del artículo 238, establece la regla para calificar la "causa justificada" para demorar la entrega de la documentación, la que no es excluyente de las causas de ausencia de conducta, atipicidad, justificación e inculpabilidad del Derecho penal.

La conducta delictuosa consiste en "no entregar oportunamente" (omisión simple) o "impedir la entrega oportuna" (acción), por parte de alguno de los funcionarios electorales. Los medios pueden serlo cualesquiera idóneos para alcanzar el objetivo ilícito que sanciona. No se exige en la descripción un resultado material, por lo que estamos ante un delito formal o de mera conducta; puede ser unisubsistente o plurisubsistente; es instantáneo y de peligro.

El tipo penal es básico o fundamental, autónomo y anormal, pues aunque no refiera el injusto típico, si incorpora elementos normativos según ya explique, es un tipo de peligro y de naturaleza simple al tutelar el proceso electoral y su fluidez legal es de formulación libre y alternativa, no acumulativa. el sujeto activo es cualificado pues se exige sea un funcionario electoral; es

monosubjetivo, pero se admite la coparticipación. El sujeto pasivo es el Estado como responsable de la organización electoral no hay referencias temporales ni espaciales, ni a los medios de comisión.

Como ya afirmé, el objetivo material consiste en los "documentos electorales" de carácter electoral. Los elementos normativos ya los revisamos y no hay referencia al dolo típico. La antijuridicidad podría destruirse, según valoración judicial ante el caso concreto, por estado de necesidad, ejercicio de un derecho, cumplimiento de un deber, obediencia jerárquica o impedimento legítimo.

El reproche a la conducta típica y antijurídica se anularía por error invencible del actor o por no poderle exigir, por un evento emergente y grave, que se conduzca conforme a Derecho.

La fracción VI del artículo 405 del Código penal, describe una conducción delictiva que atenta directamente contra la libertad de sufragio y la cual se sanciona penalmente por ser cometida por un funcionario electoral, de quien se espera imparcialidad y objetividad.

La conducta se hace consistir en "ejercer presión" sobre los electores; lo que se concretizaría con cualquier medio idóneo: amenazas abiertas o veladas; proselitismo impositivo; cobrarse deudas; chantaje; aprovechar ascendiente, cohecho o soborno, o violencia. El legislador exige que esta conducta se guíe por un dolo típico, consistente en "la inducción a votar" por un candidato o por un partido determinado.

La conducta objetiva (ejercer presión) y la subjetiva (inducir), han de ser viables, gozar de idoneidad y reflejarse en la captación de la voluntad de los electores, en favor del candidato o partido que el actor prefiere o alienta. Así pues, es menester obtener como resultado de la

conducta, una verdadera inducción de los electores, pues de otra manera, se quedaría el iter criminis, en grado de tentativa.

Se trata de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente; instantáneo, aunque podría aparecer como continuado; es material o de resultado y de daño o lesión, respecto del bien que tutela: la libertad del sufragio. Admitiría como forma de ausencia de conducta, la hipnosis, la narcosis y la fuerza física exterior irresistible. Es este de la fracción VI, tipo básico o fundamental y no especial ni complementado; es autónomo y anormal por contener elementos normativos y subjetivos del injusto (dolo típico). Es un tipo de daño de formulación casuística. El sujeto activo es cualificado, pues exige ser un funcionario electoral; es monosubjetivo, pero admite la coparticipación. El sujeto pasivo es también cualificativo representado por el representado por el elector inducido al que se vulnera su libertad de sufragio.

Se puede apreciar un elemento normativo, que exigirá la valoración judicial: el momento del "ejercicio de sus funciones" esto es, la presión ejercida por el agente debe ser a propósito del ejercicio de sus funciones electorales; por estar desempeñándolas en la casilla respectiva y con "sus" electores al momento o en la oportunidad de actuar como funcionario electoral, de otra manera no se integraría la tipicidad de la conducta .

El elemento subjetivo del injusto o dolo típico, es el propósito de "inducir" a los electores a ejercer su derecho de voto en favor de un candidato o partido determinado si este propósito tan complejo y caracterizado no se diera así, habría atipicidad por ausencia del dolo típico ejemplo: quien presione sólo para votar o para no votar incurria tal vez en otra falta, pero no en esta de la fracc. VI; es preciso favorecer a alguien, viciando el voto el libre y secreto.

La fracción VII del artículo 405 del Código penal, describe una conducta

ilícita, también comisible por funcionarios electorales, que atenta contra la adecuada organización de la jornada electoral y especialmente, contra la limpieza u orden de los comicios.

Los tiempos y formas legales para la instalación, apertura y cierre de las casillas electorales, son fijados por el COFIPE en sus artículos 212 a 215 y 237 a 238. La conducta delictiva consistirá pues, en la realización de cualquiera de estas tres actividades (instalarlas, abrir o cerrar) "dolosamente", esto es, a sabiendas de que se hace ilegalmente y por tanto ilícitamente.

Es un tipo básico o fundamental, autónomo y anormal, al integrar elementos normativos a su descripción. Es un tipo de peligro efectivo; de naturaleza compleja al referirse a más de un bien jurídico tutelado, según ya vimos. Es un tipo de formulación libre por no acumular detalles innecesarios y también de formulación alternativa y no acumulativa. El sujeto activo es cualificado, al exigirse que la conducta la realice un funcionario electoral. Es además, monosubjetivo, aunque admite la coparticipación. El sujeto pasivo inmediato es el Estado en tanto responsable de la organización y desarrollo de la jornada electoral. No contiene el tipo de referencias temporales ni espaciales, aunque es claro que ha de cometerse la conducta en el día de la jornada electoral y en lugar distinto a donde oficialmente debe instalarse, abrirse o cerrarse la casilla, pues de otra suerte estaríamos ante una manifestación imposible del delito.

La ilicitud de la conducta en la fracción VII del artículo 405 del Código penal, radica en el desequilibrio injusto que provoca entre los protagonistas de la contienda electoral.

En caso de conducirse contrariamente a ello, el mismo precepto autoriza a: "El Presidente de la Mesa Directiva podrá conminarlos a cumplir con sus funciones y, en caso, podrá ordenar su retiro cuando el representante deje de cumplir su función, coaccione a los electores o en cualquier forma afecte el desarrollo normal de la votación". La conducta penal ilícita consiste, pues, en

expulsar sin esa base legal, de la casilla electoral, al representante de un partido político.

El delito es de resultado, pues se agotará con la efectiva expulsión del representante y no antes. El juez decidirá el nexos causal ante la conducta expulsora y la salida del representante. Es un delito de acción y unisubsistente, aunque por su posible descomposición en varios actos, puede admitir la forma plurisubsistente. Por el resultado, es un delito instantáneo con efectos permanentes, es material o de resultado y de daño o lesión, causado al partido político cuyo representante fue injustamente expulsado. Como formas de ausencia de conducta se admitirán la narcosis, sin considerar las acciones libres en su causa y la fuerza física exterior irresistible.

Es un tipo básico o fundamental, autónomo y anormal por incorporar elementos normativos que requieran la especial valoración jurídica del juez. Es un tipo de daño y es complejo por tutelar más de un bien jurídico: el Derecho de los partidos a contar con representantes y la imparcialidad de los comicios. Es, finalmente, un tipo de formulación libre.

El sujeto activo es cualificado: el Presidente de la Mesa Directiva de la casilla cuando actúa injustamente y los demás funcionarios electorales, por actuar sin facultades o atribuciones para ello. Es monosubjetiva, aunque admite la coparticipación. El sujeto pasivo inmediato es el partido político cuyo representante fue injustamente expulsado. No hay referencias típicas temporales, aunque se entienda que la conducta se ejecuta el día de la jornada electoral. Si hay referencia especial, relativa a la casilla electoral misma.

Los elementos normativos a valorar por el juez, con base en los dispositivos legales del COFIPE, ya invocados, serán la presencia o no de "causa justificada" para la expulsión y la calidad misma del representante del partido.

No hay mención en la descripción de los elementos subjetivos del injusto. Las causas de justificación que podrían anular las causas de juridicidad del hecho, podrían ser, el estado de necesidad; el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de un deber; la obediencia jerárquica y el impedimento legítimo. Esta figura delictiva tan solo admite la toma dolosa en su comisión y el reproche podría ser anulado por error invencible o exigibilidad de otra conducta

### 3.- DELITOS DE SERVIDORES PUBLICOS EN MATERIA ELECTORAL.

Para connotar el término "servidor público", habrá que estar el texto del artículo 108 constitucional en su primer párrafo: "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 de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo 109 constitucional, al enumerar los distintos tipos de responsabilidad de los servidores públicos, incorpora la de carácter penal (fracción II. "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal").

Aunque es el Estado, el responsable de la organización, desarrollo, rectoría y supervisión de los procesos electorales, sus funcionarios y empleados no pueden, incurrir en delito, perturbarlos y espaciarlos, mediante abusivos apoyos o presiones, que anulen la debida transparencia y objetividad de los mismos y finalmente, de la efectividad del sufragio.

Estos delitos son comisibles por cualquier servidor público, pero fundamentalmente, dadas las características típicas, por aquellos que gozan de cierto imperio o mando; ante ello, es por posible por el status o jerarquía del servidor público responsable, sea necesario acatar el requisito de procedibilidad constitucional a que se refiere el artículo 111 constitucional.

En otros casos, paralelamente a la responsabilidad penal, sería dable exigir responsabilidad política al servidor público de que se trate, en los términos del artículo 110 constitucional, a la luz de alguna violación al artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En tales casos, lo relativo al juicio de procedencia y al juicio político, en su coexistencia con la responsabilidad penal.

Las tres figuras delictivas, contenidas en igual número de fracciones del artículo 407 del Código Penal, son o constituyen especies electorales, de ejercicio abusivo de funciones públicas, uso indebido de funciones públicas o peculado especial, en la materia que me interesa. Un ejercicio abusivo de funciones públicas, que daña o lesiona la libertad de sufragio de los subordinados del agente y por supuesto, daña la transparencia, objetividad y credibilidad de la jornada comicial misma.

Esta forma de viciar la voluntad popular, a través del ascendiente jerárquico que otorga un cargo público sobre los subordinados, es una de las manifestaciones de "fraude electoral", en la medida que el sufragio se corrompe, que la legislación mexicana sanciona de más antiguo.

Los procesos electorales tienen por propósito fundamental, en una democracia, la renovación e integración del Poder público, por lo que no puede haber, en la patología electoral, mayor afrenta o ilicitud reprochable, que el viciar ese proceso electoral desde el propio Poder



público, cuya detentación está precisamente en juego, y la decisión de la voluntad soberana del electorado.

La conducta delictiva, consiste en "obligar" a los subordinados, mediante prácticas abusivas, a una conducta electoral determinada.

El verbo "obligar" implica la acción de compeler, de mover o impulsar a hacer cumplir una cosa; su tono es imperativo, por lo que no cabría la forma suplicante, ni tampoco la sugerente. El "obligar" debe ser por medio "abusivos", esto es, no de los permitidos o lícitos. El "hacer fuerza" sobre alguien de modo abusivo, requiere la utilización de medios extralegales y fuerza de la estricta competencia del servidor público. amenazar con despidos o afectaciones al salario o a otras prestaciones del subordinado. (39).

Como resultado exigible en la descripción legal, está sólo el formal -exigir y obligar a emitir el voto en determinado sentido-, pues no se exige, para configurar la conducta o consumar el delito, que el voto en realidad se emita por el subordinado, en el sentido que se le obligó. Basta pues, el mero "obligar a", sin que se precise que se cumpla con lo exigido.

Por lo que hace al resultado, es un delito instantáneo, que podría descomponerse a una naturaleza continuada, si el actor, en actos diversos, lleva a cabo la conducta delictiva. Es un delito formal o de mera conducta, según ya explicamos; es de peligro para el proceso comicial, pero de daño formal a la libertad de sufragio del obligado.

Por lo que hace al sujeto activo, éste es cualificado, pues ha de ser forzosamente un servidor público, en los términos del artículo 108 de la Constitución. Esto es, no importa que sirva a cualquiera de los Poderes de la Unión; a la administración central o a la

paraestatal; o lo haga con plaza, comisión u honorarios, incluso, debemos incluir, para los efectos de este delito, a los servidores públicos de Estados o Municipios que en elecciones federales, obligaran a sus subordinados a votar en determinado sentido.

El sujeto pasivo inmediato es también cualificado, pues ha de tratarse de un subordinado, servidor público también, de quién obligue. Para la calidad de servidor público, habrá que estar a la definición que se dio para el sujeto activo.

Como elementos normativos, que precisan de la valoración cultural o jurídica del juez se menciona en primer término, el abuso que utiliza el sujeto para obligar, implica un ejercicio abusivo de funciones, ir más allá de los términos legales de desempeño y de la estricta competencia funcional del agente. Implica hacer fuerza ilícita para obligar a lo que no se está obligado. Significa una extralimitación en el ejercicio de funciones públicas, en beneficio de algo o alguien.

Los posibles beneficiarios de la conducta: Un candidato o un partido político, son los descritos así por el COFIPE y deben ser contendientes en la justa electoral; estos son elementos normativos a valorar por el juez.

Así pues, el verbo condicionar en los términos de la descripción legal, no se conformarán con la promesa o palabra comprometida del elector, para que el delito se consuma; será necesario que para obtener servicio público, el elector presuntamente emita su voto, en favor del partido o candidato propuesto por el sujeto activo. Si el voto no llega a emitirse y sólo se obtiene la promesa de hacerse, el delito se habrá cometido en grado de tentativa punible.

Evidentemente el servidor público responsable ha de tener a su cargo la administración o prestación del servicio público de que se trate, esto es, ha de ser competente para

realizarlo y por ello darle efectividad a su maliciosa conducta que condiciona su prestación. De otra suerte, la conducta sería ineficaz y por ello inocua para este supuesto, aunque no tal vez para las formas penales de la usurpación.

#### 4.- DELITOS EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS.

A partir de 1989, según reformas y adiciones introducidas al artículo 36 constitucional, en su fracción I, es obligación de los ciudadanos, además de inscribirse en el catastro de la municipalidad, "También inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinan las leyes".

Y sigue diciendo esa fracción I del artículo 36 constitucional: "La organización y el fundamento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite a la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley."

Esta ley que alude el nuevo texto constitucional, en su última parte, no se encuentra en vigor, al publicarse y cobrar vigencia la reforma al Código penal, en materia de delitos electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos.

Por ello, el artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas al Código penal, previno que: "Los artículos 409 y 410 que se adicionan (delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos) entrarán en vigor al día siguiente de que se publique en el Diario Oficial de la Federación, la Ley o Decreto que contenga las normas relativas al Registro Nacional de Ciudadanos y a la expedición del documento que acredite a la ciudadanía".

Así pues, las figuras delictivas que ahora analizamos, están sometidas a una *vacatio legis* de orden intemporal, hasta entonces se dé la condición legislativa que impuso su propio régimen transitorio.

Los ciudadanos mexicanos, a diferencia de otros, naturales de distintos países, hemos venido viviendo y actuando sin un documento, una credencial, una cédula que nos acredite como tales, como ciudadanos de nuestro país, para todos los efectos en que se precise, uno de ellos, el ejercicio de nuestros derechos políticos. Con las disposiciones constitucionales repasadas, pretende salvarse esa omisión y con las penales a que hago mérito ahora, salvaguardar su pureza y confiabilidad. Esperemos que muy pronto se dé vida jurídica e institucional a este Registro Nacional de Ciudadanos.

La salvaguarda penal de sus tareas y responsabilidades, contenida en el artículo 409 del Código penal, contempla las hipótesis delictivas. La fracción I de este precepto refiere una falsedad documental, que estaría -dañándola la credibilidad del Registro.

La conducta delictiva de esta fracción I, consiste en la entrega ("quién proporcione"), de documentación o información falsa. Seguramente, la Ley o decreto que de vida al Registro, exigirá, para la obtención del documento que acredite la ciudadanía, la previa entrega de alguna documentación -actas de nacimiento, por ejemplo- o el llenado de formularios o cédulas o la respuesta verbal a algún interrogatorio; es en ese acto, donde la conducta delictiva se presentará, "proporcionando" documentos o información falsas.

Es este un delito de resultado formal, pues basta con el mero "proporcionar" sin exigirse ulterior resultado material; no importa que las falsedades resulten o no efectivas, ya sea que la conducta se realice en uno o varios actos.

Por el resultado, es un delito instantáneo, que se agota al proporcionar lo falso y es formal o de mera conducta y de peligro efectivo. Como formas de ausencia de conducta, admitiría la narcosis, sin incluir las acciones libres en su causa, los actos reflejos y la fuerza física exterior irresistible.

Es un tipo penal básico o fundamental y no especial o complementado, es autónomo y anormal por contener, además de elementos objetivos, elementos normativos y subjetivos del injusto. Es un tipo de peligro y de naturaleza simple por tutelar un bien jurídico: la sinceridad de los datos del Registro. Es un tipo de formulación libre y alternativa.

El sujeto activo es común e indiferente y el pasivo lo es el propio Registro Nacional de Ciudadanos. No hay referencias temporales ni especiales en la descripción típica, así como tampoco a los medios de comisión. El objeto material típico son los documentos o información que se proporcionen.

Como elementos normativos que el juez habrá de estimar jurídica y culturalmente, encontramos la calificación de "falsos" de los documentos e información, así como el documento que acredite la ciudadanía, ya que a él se vacían los propósitos ilícitos del autor.

En efecto, el subjetivo del injusto se compone por el fin o motivo que guía la conducta, en este caso la entrega de falsedades se hace "para obtener" el documento que acredita la ciudadanía (dolo típico). En ausencia de este injusto, habría tipicidad subjetiva.

La conducta perdería su carácter antijurídico si se presentaran algunas de las causas de justificación a que se refiere el artículo 15 del Código penal, el ejercicio de un derecho o el impedimento legítimo.

La figura sólo admite la figura dolosa en su comisión. Las formas culposas seguramente serán sancionadas por la Ley del Registro, a título administrativo. El error invencible del autor, podría anular el reproche sobre su conducta típica y antijurídica.

La pena se agravará en una cuarta parte más, según dispone el artículo 410, del Código penal, si la conducta la cometen servidores públicos del Registro o extranjeros.

La fracción II de este artículo 409, contempla varias formas conductuales, para incurrir en el ilícito que contempla:

- a). Alterar en cualquier forma, modificando su esencia, sus datos, sus fechas o signos de autenticidad;
- b). Sustituir, por otro, oficial o no, válido o no, propio o ajeno;
- c). Destruir, romper, quemar, dañar físicamente, o
- d). Usar indebidamente, en un acto que no corresponda o por quien no tiene derecho o por quien no es titular.

Todas estas manifestaciones en relación con el documento que por la Ley del Registro, acredite la ciudadanía. El resultado es material, consistente en el daño real y efectivo en el uso y vida jurídica del documento, y no meramente formal. Es un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente; instantáneo, material o de resultado y de daño o lesión.

Como forma, de ausencia de conducta, la figura admitiría el sueño, la

narcosis, los actos reflejos, instintivos o mecánicos y la fuerza física exterior irresistible. Es un tipo básico o fundamental, autónomo y anormal por incluir elementos normativos. Es un tipo de daño y de naturaleza simple, de formulación libre y alternativa.

El sujeto activo es común o indiferente pues no se exige ninguna calidad en él, como el ser el titular del documento. El sujeto pasivo es el Registro y no hay referencias temporales o espaciales ni a los medios de comisión. El objeto material es el documento que acredita la ciudadanía.

En cuanto a los elementos normativos, el juez valorará el "uso indebido" y los "términos que la Ley expida el documento". Como causas de justificación podrán invocarse el ejercicio de un Derecho y el cumplimiento de un deber.

El delito admite tanto la forma dolosa como la culposa en su comisión al no referir dolo típico alguno y por ausencia de *numerus clausus*. El error invencible y la no exigibilidad de otra conducta anularía el reproche sobre otro autor.

Al igual que en la hipótesis anterior, la pena se agravará, en los términos del artículo 410, ya citado, si la conducta la comete un servidor público del Registro Nacional de Ciudadanos o un extranjero.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS.

## CAPITULO CUARTO.

- 32).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 229.
- 33).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 233.
- 34).- González de la Vega., Ob. Cit. Pag. 236.
- 35).- Huerta Pesinas Elias., Revista Criminalia., Mayo-Agosto, 1994, Pág. 99.
- 36).- Huerta Pesinas., Ob. Cit. Pág. 100.
- 37).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 250.
- 38).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Editorial Porrúa., 20va. Edición, México, 1995.
- 39).- González de la Vega., Ob. Cit. Pág. 294.



## **CONCLUSIONES.**

## CONCLUSIONES.

Tomando en consideración el examen, análisis y estudio de las reuniones, explicaciones y visitas realizadas a los órganos administrativos electorales, Tribunal Federal Electoral, los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, intelectuales y personalidades de la vida pública mexicana, en relación al sistema electoral mexicano, y más en concreto en cuanto a su proceso electoral pueden extraerse a modo de resumen las Conclusiones Generales que a continuación se exponen:

El sistema electoral mexicano ha sido objeto de una profunda reforma, que ha afectado a las instituciones básicas de su organización, dirección y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía. Este cambio, pese a la trascendencia jurídico-política que conlleva, y haber tenido una profunda repercusión en la clase política, por el debate profundo que ha ocasionado, no parece que haya permeado suficientemente, salvo excepciones, en la propia sociedad que a la postre es la destinataria última. Circunstancia ésta que, como más adelante se indica, ocasiona dificultades en el propio proceso electoral en curso. Por otro lado, pese a que la reforma del presente año fue objeto de un amplio consenso entre la casi totalidad de las formaciones políticas con mayor fuerza electoral y haber sido aprobada en las Cámaras legislativas también con una importante mayoría, está siendo cuestionada su aplicación. Tanto por un partido político determinado como por algunas publicaciones periodísticas. Las denuncias que no resulten probadas pueden generar confusión en el electorado y tener repercusión negativa en los propios actores políticos.

La "ciudadanización", operada en el Consejo General del IFE y el refuerzo de competencias de los Consejos Locales y Distritales constituye, junto con la credencialización de los electores, la característica más significativa de la nueva era electoral, que se ha iniciado recientemente. Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho ya destacado de

que sus integrantes provienen de una doble insaculación, por lo que puede estimarse que el concepto de ciudadanía ya incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos. Esto representa un importante avance en esta materia ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de una manera bastante menos aleatoria. Lo expuesto merece ser tomado en cuenta como argumento en favor de la imparcialidad de los funcionarios de casillas en el régimen mexicano.

La estructura organizativa tiene un alto grado de jerarquización, que se adecúa perfectamente a la organización electoral del país. Asimismo, para dar servicio a los órganos técnicos de la administración electoral, se ha configurado un servicio profesional de personal, que en buena lógica ha de servir para reforzar las actuaciones de los órganos electorales. A este respecto, algunas fuerzas políticas han cuestionado, pese a la regulación vigente, la composición de determinados órganos electorales, por las posibles simpatías partidistas de sus componentes, lo que sin duda de ser ciertas y probadas deberán generar el ejercicio de las acciones legales pertinentes. Es de resaltar que ha existido un consenso político, en el que con una interpretación flexible de la norma fue removido un porcentaje significativo de consejeros locales y distritales.

El tema del Padrón Electoral ha sido uno de los aspectos más cuestionados en la vida pública mexicana en los últimos años. Los logros conseguidos en esta materia, pueden afirmarse que se tratan de los más significativos que se hayan obtenido en el ámbito internacional, con una población y una situación de partida con las características de las existentes en la realidad mexicana.

La configuración del Padrón presenta rasgos muy particulares, desde la perspectiva del control que se ha seguido en todas y cada una de las fases. Aunque todo control puede considerarse adecuado, la situación que se ha generado ante el próximo proceso, bien podría ser definida como el "control del control permanente", que en muchos casos ha podido conllevar gastos económicos

significativos.

Llama la atención el permanente cuestionamiento que, en determinados sectores políticos se efectúa del Padrón, con imputaciones la mayor parte de las veces de carácter generico. Esta situación, al igual que la referida en cuanto al servicio profesional del personal, puede resultar muy delicada y tener incidencia negativa para el proceso electoral, por lo que parece conveniente, desde la perspectiva estrictamente electoral, que los cuestionamientos sean en su caso debidamente fundados, y planteados de forma directa ante los órganos administrativos o jurisdiccionales correspondientes.

Hasta la fecha, tal y como se ha expuesto en el presente informe, varias son las auditorías que son sobre el padrón que se han efectuado. En estos casos los índices de inconsistencia son realmente bajos y denotan, por tanto, una confiabilidad elevada. Los datos de las mencionadas auditorías han de considerarse confiables no solo porque provienen de uno de los partidos políticos con mayor fuerza electoral o de ocho de los nueve partidos existentes en la actualidad, y de un control efectuado por personalidades públicas e independientes del mundo académico y científico mexicano, sino también por la objetividad y procedimientos seguidos, según manifiestan los expertos en la materia.

Por otro lado, debe significarse que el término "inconsistencia", utilizado en dichas auditorías no significa obligatoriamente que se constituyan en situaciones fraudulentas en sí mismas, y que además ciertas de dichas inconsistencias pueden ser susceptibles aún de depurarse por la propia actividad del Registro Federal Electoral.

Pese a la importante labor de difusión que, en torno a la configuración del padrón y de credencialización se ha desarrollado, es posible ampliar la información a la ciudadanía, en determinados aspectos en cuanto al significado de la credencial electoral. En lo que falta del proceso aún

es tiempo de continuar las campañas informativas y destinadas al ciudadano medio mexicano.

En cuanto a la cartografía electoral, existe un elevado número de casillas, en lo cual tiene aspectos positivos pero también negativos. En cuanto a los positivos se puede significar el acercamiento de los centros de votación a los domicilios de los electores, con lo que sin lugar a dudas se incentiva la participación. En cuanto a los negativos, deben resaltarse básicamente los siguientes:

a). La dificultad que conlleva para las formaciones políticas poder cubrir todas las casillas con sus representantes, y por ende controlar la actuación de los funcionarios de casillas y la jornada electoral.

b). La dispersión de las casillas tiene repercusiones negativas importantes en cuanto a la rapidez de la difusión de los resultados preliminares.

Si bien es cierto que el sistema de casillas actual está basado tanto en la propia tradición como en necesidades derivadas de las características físicas del territorio, tal vez convendría hacer un esfuerzo para reducir el número de casillas, a través del establecimiento de centros de votación, si bien no en todo el territorio al menos en aquellas partes donde las facilidades de transporte sean mayores.

Las críticas más generalizadas sobre el proceso electoral mexicano apuntan a señalar que habría ciudadanos votando sin tener derecho y también que otros podrían hacerlo más de una vez. Respecto de las primeras de las cuestiones, desde el momento en que para el ejercicio del voto se requiere la posesión de la credencial electoral, en la que se contienen numerosos elementos de identificación, que hace realmente difícil la suplantación de personas.

En cuanto a la segunda de las cuestiones indicadas, no es posible, si no

existe una voluntad dolosa de actuar, que pueda generalizar el ejercicio de más de un voto por elector, puesto que la credencial electoral debe ser marcada cuando se ejerza el voto, por lo que para poder ejercitarlo más de una vez se hace necesario que se disponga de más de dos credenciales que necesariamente deben ser distintas para que de lugar a la doble inscripción del elector en las Listas Nominales de Casillas. De lo contrario el sistema informático, si bien permitiría la expedición de más de una credencial siempre anularía la anterior y mantendría exclusivamente una sola inscripción en la Lista Nominal. Asimismo, y para mayor abundamiento existe la aplicación de la tinta indeleble una vez que se haya ejercido el derecho al voto. Tinta que por otra parte ha sido elaborada con una fórmula especial, por instituciones científicas del país, y controlada su fabricación por dichas instituciones, por lo que presenta garantías de confiabilidad.

En materia de impugnaciones jurisdiccionales, se ha diseñado un sistema que abarca a la totalidad de los aspectos fundamentales del proceso, por lo que desde el punto de vista legal puede afirmarse que se garantiza el Estado de Derecho. Desde la perspectiva orgánica, la autoridad jurisdiccional como órgano constitucional independiente, tiene carácter permanente, con reforzamiento de las Salas con ocasión de la celebración de los procesos electorales, debiendo redundar todo ello en una sostenida, y por ende en mayor rapidez de los procesos.

Otro de los aspectos, en los que se ha podido comprobar mayor preocupación sobre todo a nivel político es el relativo a la difusión de los resultados preliminares. Ciertamente es que el conocimiento de los resultados preliminares es demandado con prontitud por el cuerpo electoral y en general por la propia sociedad, a fin de que sean facilitados con la mayor oportunidad posible. Es también un aspecto muy ligado a la aceptación internacional de los procesos electorales. Ahora bien, esta pretensión totalmente legítima debe ser obtenida sin perjuicio de la responsabilidad que pesa sobre la autoridad electoral, en cuanto al logro de la mayor confiabilidad posible en los resultados que se informen. En este contexto, la autoridad electoral debe realizar su trabajo con todo rigor, no obstante la

profusión de encuestas que se suelen efectuar el día de la votación, sobre todo por los medios de comunicación, por los propios partidos políticos, y en el caso del proceso de agosto por diversas Organizaciones No Gubernamentales, que efectúen la observación del proceso electoral, debiendo prevalecer la responsabilidad en cuanto al logro de la mayor confiabilidad posible en los resultados que se avancen. Por supuesto, teniendo también en consideración los delicados problemas políticos incorporados normalmente a estas situaciones, donde los propios partidos tienen que elaborar en la expedición y divulgación oportuna de los resultados.

Si bien para el próximo proceso electoral no resulta viable modificar el procedimiento de transmisión de los resultados, desde los Consejos Distritales a los centros de captura de datos, será conveniente para los futuros procesos estudiar la posibilidad de transmitir los resultados obtenidos en las Casillas desde el punto más cercano a las mismas, en el que se encuentre algún medio de transmisión de la información. De la forma expuesta se conseguiría abreviar, de manera significativa, el tiempo que discurre entre el escrutinio de la casilla y la captura de los datos. Por ello resultará necesaria una mayor confianza en la autoridad electoral, y en las personas que la misma designa para la transmisión de los resultados.

En este mismo contexto, si se realizan estudios basados en técnicas muestrales será conveniente que tanto las características de las muestras como el momento en que se facilitaran los resultados sean determinados con antelación al día de la votación, a fin de evitar dificultades de carácter partidista que podrían generarse.

Aún cuando el cuerpo del presente Informe no se haya hecho mención expresa a la cuestión del tratamiento de la información relativa del proceso electoral, por parte de los medios de comunicación social, conviene reseñar que dicho tratamiento resulta muy determinante en el discurrir del proceso electoral. Ello hace necesario que se den las suficientes garantías de objetividad e

imparcialidad, así como de no manipulación de la información, relacionada tanto con los actores políticos de carácter partidista como de los candidatos que participan en la contienda. La consecución del logro anterior debe estar presidida por los principios de objetividad e imparcialidad, en el tratamiento de la información, así como por el del reconocimiento de los derechos constitucionales de recibir información y de informar libremente. La cuestión en principio no resulta sencilla de resolver, máxime en un sistema de medios de comunicación como el mexicano en el que prevalece la actividad privada sobre la pública. No obstante lo anterior, dado que en el proceso electoral están en juego intereses públicos de carácter general, estos últimos deben prevalecer sobre los privados, siendo aconsejable que se establezcan las normas necesarias que permitan determinar cuándo los medios facilitan información y cuándo su opinión editorial, debiendo estar presidida la información que se facilite por los principios de objetividad y equidad entre los actores políticos que participen en el proceso.

La misión general ha recibido en el transcurso de su trabajo, comentarios y alegaciones sobre la profunda desigualdad que existe en las emisiones de televisión entre las noticias y apariciones relativas al partido en el gobierno y su candidato, con respecto a la difusión de otros candidaturas y partidos. Este hecho, si bien no comprobado materialmente por los integrantes de esta misión, introduce un elemento de inequidad en el proceso, aun cuando no existan disposiciones legales que establezcan tal equidad en el caso de los medios privados de difusión. Al dar término a la misión, se ha sabido que una de las emisoras televisivas del país han ofrecido tiempo gratuito en condiciones igualitarias a los partidos políticos, lo cual contribuye a solucionar el problema.

En términos generales puede afirmarse, desde la perspectiva estrictamente legal, que el proceso electoral mexicano se encuentra regulado con un muy alto grado de detalle, en todas y cada una de sus fases, tal y como corresponde a un proceso de tal naturaleza, lo que no impide que puede definirse como un proceso en el que se han creado muchas susceptibles, pero también se ha rodeado de garantías abundantes. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la redacción de la norma en si



misma no presupone que la situación de hecho que pretende regular y la finalidad que persiga vaya a discutir por los cauces preestablecidos y pretendidos.

Para que ambos aspectos se consigan se hace necesaria la confianza y respeto de los actores del proceso utilizando exclusivamente las vías que dicha legalidad establece. La aplicación de los principios anteriores al desarrollo de cualquier proceso electoral, y por supuesto al que se celebrará en México el próximo 21 de agosto, se constituyen en imprescindibles para que el mismo discursar por cauces pacíficos y democráticos y sobre todo para que resulten legítimos e incuestionado los resultados, que no serán sino el reflejo fiel de la voluntad soberana del pueblo, expresada mediante el ejercicio del derecho fundamental en que se constituye el sufragio.

Como reflexión final, y a la luz de las experiencias de las numerosas misiones de asistencia electoral en la que los autores de este informe han participado, se debe tener presente que la estructura electoral de cualquier país descansa en la interrelación entre la organización electoral y los diferentes entes que la constituyen, los partidos políticos como controladores y a la vez colaboradores de dicha organización, y a la ciudadanía toda que es la destinataria final de dicho proceso y que participa no sólo en el acto de votación, sino a través de la participación de observadores nacionales. Si alguno de estos elementos no responde a las expectativas que la Nación visualiza para sus actuaciones, es el conjunto que se resiente. En la opinión de la misión, la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas. La participación de representantes de los partidos políticos en cada una de las casillas, un desempeño imparcial y profesional de los observadores nacionales, una adecuada cobertura informativa por los medios de difusión son posibilitados, pero no asegurados, por la estructura electoral analizada. Corresponde a los partidos políticos y a la Ciudadanía hacer su parte para que el conjunto funcione.

## **BIBLIOGRAFIA.**

## BIBLIOGRAFIA.

## TEXTOS.

- 1).- Acosta Romero Miguel y López Betancourt Eduardo., Delitos Especiales., 1a. Edición, Editorial Porrúa, Mexico, 1989.
- 2).- Alarcon Hernández José., Las Normas del Poder., 1a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 3).- Burgoa Ignacio., Derecho Constitucional., 4ta. Edición, Editorial Porrúa, México, 1973.
- 4).- Carrillo Prieto Ignacio., Problemas Electorales y la Reforma Política., Anuario Jurídico, UNAM 1982.
- 5).- Fernández Doblado Luis., La Tutela del Sufragio., Revista Criminalia, No. 7 - 8, México, 1973.
- 6).- Gonzalez Arzac Alberto Ricardo., Los Delitos Electorales., Anuales Ciencias Jurídicas y Sociales, Argentina, 1960.
- 7).- González de la Vega Francisco., Derecho Penal Mexicano., 8va. Edición, Editorial Porrúa, México, 1984.
- 8).- González de la Vega Francisco., Reflexiones Sobre el Derecho Mexicano., 1a. Edición, UNAM, México, 1988.
- 9).- González de la Vega Rene., Derecho Penal Electoral., 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- 10).- Moreno Daniel., Los Partidos Políticos del México Contemporáneo., UNAM, México, 1977.
- 11).- Morillas Cuevas Lorenzo., Delitos Electorales., Revista Criminalia No. 2, México, 1977.
- 12).- Tena Ramirez Fernando., Derecho Constitucional Mexicano., 14va. Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 13).- Valadez Diego y Ruiz Massieu Mario., La Transformación del Estado Mexicano., 1a. Edición, Editorial Diana, México, 1989.

## LEYES Y CODIGOS

- 1).- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- 2).- Código Penal Federal, Editorial Porrúa, México D.F., 1993.
- 3).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21va. Edición. Editorial Porrúa, México D.F., 1995.

## OTRAS FUENTES

- 1).- Diario de Debates, Congreso de la Unión, 1977.
- 2).- Folleto, ¿Que es el IFE?, 1994.