

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



TESINA

La Administración Electoral y el Sistema de faltas electorales y sanciones administrativas en México

*Análisis y perspectivas del Procedimiento Sancionador Electoral,
tras el Proceso Electoral Federal 2008-2009*

Que para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta:

Edgar Humberto Arias Alba

Asesor de Tesina: Víctor M. Nájera de la Torre

Ciudad Universitaria, noviembre 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mi Madre:

***Prof. María de Lourdes Alba Ortega
Por creer en mí y por su apoyo incondicional***

A mi Esposa Siomara:

Por tanto amor y aliento cotidiano

A mis Hijos:

***Shula, Pablo y Sofi
Por ser mi inspiración y mi fuerza.***

A mis Hermanos:

***Angélica, Jorge, Selene
Lulú, Brenda y José Luis.
Compañeros imprescindibles de mi vida.***

AGRADECIMIENTOS

Al Centro de Educación Continua de la FCPyS

Por su programa: Seminario de Titulación

A mí Asesor, Prof. Víctor M. Nájera:

Gracias a su profesionalismo, conocimiento, confianza y motivación brindada concluí esta investigación.

A los profesores:

Héctor Arteaga Bustamante

Francisco Javier Hernández Pérez

Enrique Navarro Gallardo

Ricardo Navarro Reina

Por sus críticas y aportaciones para mejorar este trabajo.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales:

Por la solidez académica y compromiso social con que formó mi carrera profesional

Al Instituto Federal Electoral y su Servicio Profesional:

Por haberme dado la oportunidad de forjarme un proyecto profesional y de vida.

Índice

PROEMIO	1
I. La Administración Electoral: contorno doctrinal, jurídico e institucional	4
I.1 Concepto y naturaleza de la Administración Electoral.....	4
I.2 El Estado constitucional democrático	14
I.3 Funciones de la Administración Electoral mexicana.....	26
I.4 Panorama institucional de la Administración Electoral Federal en México.....	31
II. La facultad sancionadora de la Administración Electoral	37
II.1 Fundamento y límites.....	37
II.2 Principios generales de la facultad sancionadora.....	44
II.3 El Procedimiento Administrativo y el Acto Administrativo	47
II.4 Ilícitos, delitos y faltas administrativas	50
III. El Sistema de Faltas Electorales y Sanciones Administrativas	54
III.1 Antecedentes	54
III.2 Consideraciones en torno al sistema de faltas y sanciones vigente del año 1996 al año 2007	56
III.3 El régimen sancionador vigente a partir de la reforma electoral de 2008.....	58
III.4 Marco normativo vigente del Régimen Sancionador Electoral	69
III.5 El Procedimiento Sancionador Electoral.....	71
III.6 El Procedimiento Sancionador Electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009	74
III.7 El Procedimiento Especial Sancionador en órganos distritales	77
III.8 Propuesta de modificación orgánica y procedimental.....	86
Conclusiones	93
Anexo 1	97
Fuentes de información	104

La Administración Electoral y el sistema de faltas electorales y sanciones administrativas en México. *Análisis y perspectivas del Procedimiento Sancionador Electoral, tras el Proceso Electoral Federal 2008-2009.*

Estoy seguro de que el mundo necesita mucho más que la ilusión democrática que andamos fabricando y a la que se reducen al final, desgraciadamente en demasiados casos, nuestras democracias.

José Saramago

PROEMIO

En la configuración de los sistemas democráticos, la celebración pacífica y periódica de elecciones para la renovación de los poderes públicos, es de fundamental importancia. En México la construcción de un sistema electoral confiable y eficiente ha estado entre las prioridades de la agenda pública desde hace por lo menos tres décadas y continúa siendo un proceso en permanente revisión y perfeccionamiento.

El tema electoral ha sido la columna vertebral de la transición a la democracia de nuestro país y ha sido el catalizador de los procesos de reforma del Estado mexicano.

La administración electoral en las democracias modernas ha alcanzado altos niveles de complejidad y especialización, por muy variadas circunstancias: las elecciones requieren la movilización ordenada y sistemática de millones de voluntades (votantes, funcionarios electorales, candidatos, estructuras partidistas), la aplicación de cuantiosos recursos públicos tanto para el financiamiento de partidos como para el propio proceso electoral, la integración de un amplio registro ciudadano, la fiscalización de los recursos de los partidos y la regulación de sus actividades así como las de sus candidatos y simpatizantes.

La administración electoral como objeto de estudio de la ciencia administrativa es un fenómeno poco tratado por los especialistas de la disciplina. Las líneas tradicionales de investigación han estado en la parte del Estado identificada con el Poder Ejecutivo, lo cual deja fuera otras manifestaciones de la organización estatal y por ende de la práctica de la Administración Pública, como son los órganos constitucionales autónomos, que en el caso concreto de México, se han consolidado como una opción apreciada por la clase política para limitar el presidencialismo y ofrecer garantías de independencia y profesionalismo en el desempeño de ciertas facultades esenciales del Estado, originalmente adscritas en la esfera del ejecutivo federal, como es el caso de la función electoral.

El propósito de la presente investigación es esencialmente, analizar la facultad sancionadora de la administración electoral y la forma en que ésta aplica sus atribuciones mediante un procedimiento administrativo sancionador, como concreción de la potestad coactiva del Estado. Tal facultad sancionadora, cumple el propósito fundamental de mantener condiciones de equidad en la contienda electoral, para lo cual la ley le ha dotado de un conjunto de atribuciones que por su amplitud y complejidad se han constituido como uno de los aspectos más relevantes de todo el sistema electoral mexicano.

El desarrollo del presente trabajo tiene como guía y unidad conceptual las siguientes premisas principales:

Desde un punto de vista funcional, la Administración Electoral en México es una especie del género Administración Pública, o en un concepto más amplio, de la Administración Estatal, aún cuando el diseño constitucional le ha conferido el carácter de órgano autónomo. Este tema se trata en la primera parte del capítulo I.

La Administración Electoral como función genérica, requiere un contexto jurídico político para poder cumplir sus fines: el Estado democrático constitucional, caracterizado por la garantía del ejercicio efectivo de los derechos, y las condiciones

políticas e institucionales mínimas para que el procedimiento democrático impere en la construcción de las decisiones públicas. En la segunda parte del capítulo I, se realiza una aproximación conceptual de la democracia constitucional.

Como órgano del Estado mexicano, la Administración Electoral ejerce una parte de la potestad coactiva de aquel: la función sancionadora. Ésta tiene como propósito fundamental mantener las condiciones de equidad necesarias, a fin de que la competencia política por el poder no desborde el marco legal y los principios democráticos que deben prevalecer en elecciones libres y justas. Dicha función sancionadora se rige por el marco constitucional y legal en materia electoral, por los principios generales del derecho administrativo, y más recientemente del derecho administrativo sancionador que, para algunos autores, ha alcanzado su autonomía como rama especializada del derecho público. Esta es la materia del capítulo II.

Como toda función pública, la función sancionadora electoral se realiza, por un lado, mediante la concreción de una serie de procedimientos y actos administrativos (elementos del derecho administrativo) y por otro, con el soporte de un conjunto de actos de administración que configuran el proceso decisorio de la autoridad administrativa (elementos de la ciencia de la Administración). Su adecuada comprensión y diferenciación son fundamentales para el ejercicio de las facultades conferidas a los funcionarios electorales en esta materia, lo cual es abordado en el capítulo III.

Finalmente se ofrece un apartado de conclusiones, que a partir de la experiencia empírica obtenida del Proceso Electoral Federal 2008-2009 y a la luz de los elementos revisados en la investigación, tienen el propósito de dimensionar una serie de ajustes que se consideran necesarios en la operación del IFE, con los que se lograría un desempeño más profesional en el ejercicio de la facultad sancionadora electoral.

I. La Administración Electoral: contorno doctrinal, jurídico e institucional

Este capítulo responde al propósito de establecer una base teórica común. Para ello, se analizarán los conceptos de algunos de los principales autores especialistas de las diferentes áreas que se consideran fundamentales para lograr una comprensión integral del objeto de estudio de esta investigación, tales como la Ciencia Política, la Administración Pública, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

A fin de recuperar y organizar de manera didáctica las ideas de los autores consultados, se presentan tablas que introducen algunas de las definiciones más significativas para los propósitos de esta investigación, para luego proponer una idea integradora que será la referencia y guía del presente trabajo.

I.1 Concepto y naturaleza de la Administración Electoral

Como ya se ha adelantado, para los propósitos de este trabajo y desde un punto de vista funcional, la Administración Electoral se aprecia como un subsistema de la Administración Pública, entendida ésta en un sentido amplio, es decir, como materialización de las funciones ejecutivas del Estado. Se trata de superar la concepción tradicional de Administración Pública que la identifica con el Poder Ejecutivo y la circunscribe a los límites de la actuación de éste.

Se acepta que podría objetarse que un enfoque de esta naturaleza desconoce lo que establece nuestro diseño constitucional¹, sin embargo, enseguida se ofrecen una serie de consideraciones que sustentan la postura de esta investigación, con la advertencia de que es un tema discutible que no se agota con la revisión de los autores que aquí se citan, por lo que posturas divergentes pueden ser igualmente válidas y encontrar sustento en diversos tratados de nuestra disciplina.

¹ El Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación."

La premisa de esta investigación se robustece a partir de los elementos que ofrece la definición de Administración Pública del diccionario de política, en el cual se establece que *“La variedad de las tareas a las que puede dirigirse la obra administrativa y la variedad de las actividades en las que puede manifestarse, aconsejan asumir el punto de vista más amplio de la administración como actividad o como función necesaria, a la par con la política y de gobierno, en todo ordenamiento general o especial.”*²

El fenómeno de estudio que nos ocupa se suscita en el contexto de la actividad de un órgano constitucional autónomo, el Instituto Federal Electoral (IFE), que no se encuentra adscrito a ninguno de los poderes tradicionales del Estado y en el cual sólo tiene participación el Poder Legislativo, lo cual ocurre mediante dos mecanismos: el primero, cuando la Cámara de Diputados designa a los Consejeros Electorales miembros del Consejo General y al Consejero Presidente; el segundo, con la presencia permanente en ese mismo Consejo General, de los Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada fracción parlamentaria) con derecho de voz pero no de voto.³

Sin embargo, como señala Castelazo, *“evidentemente la organización de las elecciones es una responsabilidad del Estado, convertida en función pública conjuntamente realizada por el gobierno y la sociedad a fin de organizar a la población en territorios predeterminados, llamados distritos, con el objeto de que los ciudadanos decidan cómo y por quién desean ser gobernados. Naturalmente, la complejidad del proceso electoral requiere de una administración pulcra, eficiente, honesta y eficaz, precisamente con Visión de Estado, no solamente por el hecho de recibir recursos públicos, sino por los objetivos implícitos y explícitos de las elecciones: la estabilidad, paz social y el desarrollo sustentable.”*⁴

² Bobbio, et al (2002) *Diccionario de Política*, 13ª. Edición, Madrid, S.XXI Editores, p. 13

³ De acuerdo al Artículo 41 Constitucional Base V: *“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.”* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 2 de abril de 2010 en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁴ Castelazo, José (2007) *Administración Pública: una visión de Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 14-15

En términos generales, el Derecho Administrativo distingue las funciones de Estado, tanto por el órgano que las realiza (los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como por la naturaleza material de la función. La creación de normas de carácter general (leyes) es materialmente una función legislativa; la resolución de conflictos mediante la aplicación concreta de la ley, es una función materialmente jurisdiccional; y la ejecución de los actos determinados en las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacto cumplimiento, es la función administrativa o ejecutiva.⁵

Abundando en lo anterior, se entiende por función de Estado, el medio de acción para que el Estado, valiéndose del poder público, realice sus cometidos o atribuciones, que a su vez son las tareas que el Estado se reserva por medio del orden jurídico, para cumplir sus fines (el bien común, asegurar la vida en sociedad, alcanzar la justicia social, etc.)⁶

De tal manera, es válido afirmar que la función electoral es una función estatal de naturaleza materialmente ejecutiva, que en principio y atendiendo la división clásica del poder político, correspondería realizar al Poder Ejecutivo. De hecho así ocurrió en México hasta 1990, ya que era la Secretaría de Gobernación la que administraba y conducía los procesos electorales federales.⁷

Por razones históricas y políticas que sólo pueden ser apreciadas en el contexto de la transición a la democracia que vivió nuestro país entre los años de 1977 y 2000, la función electoral se suprimió del aparato administrativo del Poder Ejecutivo y de su esfera de influencia, y se le encomendó a un ente público independiente, con el fin de garantizar imparcialidad en su actuación.⁸

⁵ Delgadillo, Luis (2009) *Elementos de Derecho Administrativo, Primer curso, 2ª. Edición, Limusa, México, p. 35-48*

⁶ Martínez, Rafael (2004) *Derecho Administrativo 1er. Curso, 5ª. Edición, Oxford-UNAM, México, p. 39-44*

⁷ Cfr., Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. 2ª. Edición, México, Cal y Arena.*

⁸ Cfr. Patiño, Javier (1999), *Nuevo derecho electoral mexicano. 5ª. Edición, México, Editorial Constitucionalista, p. 409-413*

Se tiene entonces un órgano público con autonomía constitucional respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que realiza una función de Estado (la electoral) de forma directa e integral. Esta es una función administrativa de naturaleza materialmente ejecutiva, que cumple el fin o cometido estatal de asegurar la renovación periódica de los poderes públicos a fin de garantizar la vida en sociedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, examinaremos algunas definiciones de Administración Pública para convenir una noción común.

TABLA I.1.1
CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Autor	Definición
Giorgio Pastori	"Con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente pre ordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal." ⁹
Alejandro Carrillo Castro	"El sistema dinámico –integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada" ¹⁰
José R. Castelazo	"Conjunto de instituciones y personas responsables de llevar a cabo la <i>función pública</i> a nombre del <i>gobierno</i> que representa al <i>Estado</i> ." ¹¹
Omar Guerrero	"La Administración Pública es la expresión institucional concreta del <i>gobierno</i> . Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del <i>poder público</i> . Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo." ¹²
Ricardo Uvalle	"[...] la administración pública moderna, al formar parte de la rama ejecutiva del Estado, es la encargada de impulsar las acciones de gobierno que tienen como objetivo materializar al Estado mismo para

⁹ Bobbio, et al (2002) *Diccionario de Política*, 13ª. Edición, Madrid, S.XXI Editores, p. 12

¹⁰ Carrillo, A. (1988), *La reforma administrativa en México, metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública (una propuesta)*, México, Porrúa, p. 27. Citado en: Galindo Camacho, Miguel (2000), *Teoría de la Administración Pública*. México, Porrúa, p. 6

¹¹ Castelazo, *op. cit.* p. 25

¹² Guerrero, Omar (1997) *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. p. 27. Citado en: Castelazo, *op.cit.*

	que refrende su carácter indiscutible como la organización política de la sociedad.” ¹³
Idea integradora	La Administración Pública es el mecanismo institucional del Estado, mediante el cual se instrumentan las políticas y acciones necesarias de gobierno para el cumplimiento de los fines de interés colectivo, y se disponen los recursos inherentes al proceso administrativo que requiere todo organismo público.

De la definición propuesta se colige que la complejidad de la función ejecutiva del Estado, impone la necesidad de que la Administración Pública adopte una variedad enorme de formas de organización y operación, definidas en principio por la naturaleza de función específica para la que es creada, pero también por las condiciones políticas resultantes del acuerdo entre los factores reales de poder.

Un ejemplo de ello es la función electoral y las diversas formas de organización e instrumentos que se han definido a lo largo de los años para llevarla a cabo. José Woldenberg llega a afirmar: *“El proceso de cambio político en México ha tenido como condición indispensable el respeto al voto. Para eso se ha levantado un enorme edificio con múltiples requisitos técnicos. La historia política de México en el último tramo del siglo (XX) no puede ser entendida sino en torno a ese objetivo fundamental. Sobre ese requisito descansa la confianza y el consenso de las grandes fuerzas y los intereses políticos del país.”*¹⁴

La realización de ese objetivo pasó inevitablemente por la negociación y redefinición periódica de las reglas electorales y de la organización o entidad pública responsable de aplicarlas. El modelo de administración electoral actual en México es, consecuentemente, producto de ese proceso de cambio político y responde a las particularidades y circunstancias específicas del país.

Con los elementos anteriores como marco general, se procede ahora a formular una definición de Administración Electoral.

¹³ Ibidem, p. 337

¹⁴ Woldenberg, J. (2002) *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, p.32

TABLA I.1.2
CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Autor	Definición
Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral.	"El término Administración Electoral tiene dos acepciones principales: la primera relativa a los órganos encargados de la conducción electoral; la segunda atinente a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. [...] En la acepción institucional la administración electoral es el conjunto de órganos en el aparato del Estado responsables de la conducción de elecciones. [...] En la acepción administrativa, Administración Electoral es gestión y procesos. En este sentido, la celebración de elecciones implica una variedad de actividades, desde la preparación de proyectos legales hasta la resolución de reclamaciones y contenciosos sobre resultados [...]." ¹⁵
Enciclopedia ACE Administración y Costo de Elecciones (ACE Project)	"Esencialmente, la administración electoral tiene que ver con la infraestructura administrativa requerida para respaldar el proceso democrático de las elecciones. Unas elecciones exitosas no ocurren sin preparación y planeación. Son acontecimientos enormes y costosos destinados a completar una amplia gama de actividades que involucran a un gran número de personas, todas las cuales deben estar conscientes de sus responsabilidades en el proceso electoral y estar sujetas a un régimen legal de rendición de cuentas por sus acciones." ¹⁶
Enciclopedia Jurídica	"Se trata de la organización pública a la que está encomendado el buen desarrollo del proceso electoral. Su adecuada configuración es de la primera importancia en el moderno Estado representativo, toda vez que las elecciones son el proceso primario (en el sentido de que de sus resultados dependen otros muchos) de asignación o distribución de poder político." ¹⁷
Instituto Federal Electoral (<i>Tesaurus</i>)	Es la gestión y desarrollo de las actividades para que los procesos electorales se realicen con eficacia y eficiencia, y de acuerdo a las disposiciones normativas de la legislación electoral. La organización electoral requiere de la planeación estratégica, operativa y logística de las etapas del proceso electoral, y de los recursos financieros, el personal, la infraestructura, la tecnología, los materiales y la documentación necesarios para realizar las elecciones. La dimensión social y política de la organización electoral implica el involucramiento de los diversos actores electorales, si bien la responsabilidad fundamental corresponde a los organismos electorales. ¹⁸
Mauricio Merino y Marco Antonio Baños.	"La función electoral es el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales. Y por analogía con la función pública ... también las

¹⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2003) *Diccionario Electoral*. Tercera Edición, México. Tomo I. Vocablo: Administración Electoral. Autor: Rafael López Pintor. pp. 9-10

¹⁶ <http://aceproject.org/main/espanol/em/ema.htm>. Consultado el 18 de abril de 2010.

¹⁷ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/administracion-electoral/administracion-electoral.htm> Consultado el 20 de abril de 2010.

¹⁸ <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/Biblioteca/2006Tesaurus-part2.pdf>. Consultado el 2 de abril de 2010.

	tareas del Estado destinadas a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de la conversión de los sufragios efectivamente emitidos en escaños y puestos de elección popular, [...] en apego al principio de legalidad” ¹⁹
Juan Ignacio García R.	“La administración electoral parece estar ligada a lo que se denomina hoy la gerencia electoral, en que la adecuada ejecución de normas electorales pasa a ser el elemento fundamental, así como la información electoral, la actualización permanente de las metas y la coordinación con otras entidades, ya sea públicas o privadas. [...] debe tener como objetivo principal realizar una elección legal, aceptada por todas las partes y técnicamente impecable.” ²⁰
Idea integradora	La Administración Electoral es el órgano del Estado que instrumenta las acciones necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, mediante la disposición de los recursos, técnicas y procedimientos requeridos para organizar los procesos electorales, mediante los cuales se posibilita la renovación de los cargos públicos, con apego a las disposiciones jurídicas y a los principios de la democracia constitucional.

A partir de los elementos de la definición propuesta, se puede afirmar que las características que como órgano constitucional autónomo, definen al Instituto Federal Electoral, no se contraponen a las que en general aplican para el resto de los entes públicos que desarrollan la función ejecutiva del Estado, estén adscritos o no al Poder Ejecutivo; tales características pueden ser las siguientes:

- a) Cumple una función de Estado materialmente ejecutiva o administrativa.
- b) Sus miembros tienen el carácter de funcionarios públicos y son sujetos del mismo sistema de responsabilidades administrativas que el resto de los servidores públicos de la federación.
- c) El IFE está obligado a cumplir la normatividad aplicable a la gestión de los recursos públicos, contabilidad gubernamental y acceso a la información pública, entre otras, que regula a los entes de la Administración Pública adscrita al Poder Ejecutivo.

¹⁹ Baños, M. y Merino, M., *El Servicio Profesional Electoral*, en Dieter Nohlen, et. al. (comp), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, 2007, p. 441. (

²⁰ García R, Juan (2006) La organización y la administración electoral: desafíos de la modernización. En ... p 529-530.

- d) Su patrimonio y recursos de operación provienen del erario público y deben preverse en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- e) Tiene a su cargo la prestación de servicios de interés público, tales como la propia organización de elecciones, expedir la credencial para votar, regular el sistema de partidos o promover la educación cívica.
- f) Ejerce a través de su Consejo General, la facultad reglamentaria para hacer efectivas sus atribuciones
- g) Ejerce la facultad sancionadora de la Administración Pública en la materia electoral, a fin de preservar los principios constitucionales que regulan las elecciones.

Abonando a lo anterior, José Castelazo considera que *“estructuralmente los órganos constitucionales autónomos son instituciones que pertenecen a la administración pública. Sin embargo, no están subordinados a ningún poder, aunque en su conformación y evaluación intervengan los tres poderes”*²¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial en relación a las características de este tipo de órganos:

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 20/2007 (PLENO) ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. *El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, **para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía** de los clásicos poderes del Estado. 3.- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues **la circunstancia de que los***

²¹ Castelazo, José, **Organismos Constitucionales Autónomos: una reflexión**, en: Perfil contemporáneo de la Administración Pública, Ricardo Uvalle, compilador, p. 176.)

referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) **Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.²²**

Como ya se ha señalado, en México se optó por este tipo de organización de la Administración Electoral por razones históricas y políticas, pero también siguiendo una tradición que ha caracterizado a la región latinoamericana, donde por lo general existe un órgano electoral autónomo y permanente que no se puede enmarcar orgánicamente dentro de los tres poderes tradicionales del Estado, sea que dicho órgano cumpla sólo la función electoral administrativa, o concentre también la función jurisdiccional electoral (Costa Rica es el mejor ejemplo). Incluso en Nicaragua y Venezuela es considerado un cuarto poder, el Poder Electoral.²³

Otro tipo de administración Electoral es la que se ha configurado en Argentina, Brasil y Paraguay, donde la función electoral administrativa y jurisdiccional *“ha sido confiada al Poder Judicial, dentro del cual se constituye una jurisdicción propia.”*²⁴

En Estados Unidos de América la administración electoral corresponde a la propia estructura gubernamental de los estados de la unión, principalmente a través de los funcionarios de los condados. Existe una convivencia y confusión de normas nacionales, estatales y locales para la organización de las elecciones de los cargos

²² <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/TesisJurisprudenciales/2007/TJ20-2007.pdf>, consultado el 3 de junio de 2010. Las negritas son propias.

²³ Jaramillo, Juan “Los órganos electorales supremos” en Nohlen, Dieter, et. al. (2007) “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, p. 371-436

²⁴ Ibidem p. 377

federales, y aunque existe una Comisión Federal Electoral, sólo tiene facultades para el seguimiento de la financiación de las campañas.²⁵

En España, la Administración Electoral recae en las Juntas Electorales (Central, provinciales y de zona) en cuya conformación tiene preeminencia el Poder Judicial, aunque se establecen las garantías legales para asegurar su independencia.²⁶ Un caso similar es el de Francia, donde las elecciones son organizadas por las Comisiones de Control de las Operaciones de Voto, cuyos funcionarios son designados por la autoridad judicial.²⁷

En contraste, en Italia y Gran Bretaña (ambos países con gobiernos parlamentarios) la función electoral la ejerce directamente el Ministerio del Interior.²⁸

De lo anterior puede apreciarse que las elecciones constituyen un aspecto de fundamental importancia para la existencia del Estado moderno, incluso en aquellos de perfil autoritario en los que no se disputa realmente el poder político y sirven como método de designación de representantes y de fuente de legitimidad.

Dieter Nohlen señala que “para ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Solo quien cuenta con la posibilidad de escoger entre dos opciones, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio; además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción. La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley; cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas; cuando se niega la oportunidad y libertad de elegir,

²⁵ Cfr. Aguirre, Pedro (coord.), *“Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, Colección, No.7 “Estados Unidos”* (2008), Instituto Federal Electoral, México.

²⁶ Ley Orgánica 5/1985 Del Régimen Electoral General, [en línea] <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NormElec>, consultado el 3 de junio de 2010.

²⁷ Aguirre, P., Ob. Cit., No. 4 “Francia”, p. 28

²⁸ Aguirre, P., Ob. Cit., No. 2 “Italia”, p. 39 y No. 12 “Reino Unido” p. 30

se habla de elecciones no competitivas; y cuando se limitan de alguna manera, la oportunidad y libertad, se habla de elecciones semicompetitivas.”²⁹

Finalmente se destaca que las muy relevantes funciones que desempeña la Administración Electoral, sólo pueden materializarse y alcanzar eficacia en el contexto de la democracia moderna. Es decir, la administración electoral sólo cumple sus cometidos, cuando el arreglo político, jurídico y social, ha configurado las condiciones básicas que definen al Estado democrático.

Para argumentar la validez de esta afirmación en el siguiente párrafo se analizarán las características básicas del arreglo político fundamental y necesario para la Administración Electoral.

I.2 El Estado constitucional democrático

Para Michelangelo Bovero *“En su acepción predominante, la expresión democracia constitucional designa un objeto complejo: un entero sistema jurídico-político. Con mayor precisión se refiere a la amalgama o la síntesis de dos elementos, una forma de Estado y una forma de gobierno: justamente el Estado constitucional y la forma de gobierno democrática.”*³⁰

Dado que esta aproximación conceptual requiere una previa claridad sobre la noción de *Estado, constitución, gobierno y democracia*, es necesario delimitar dichos términos sin perder de vista que los mismos son categorías conceptuales muy complejas de la Ciencia Política y del Derecho Constitucional, que ameritan una adecuada profundización en la literatura especializada. De tal forma que para los efectos de nuestro análisis circunscribiremos tales conceptos a las siguientes ideas generales:

²⁹ Nohlen, D. (1998) *Sistemas Electorales y partidos políticos*, 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, p. 12

³⁰ Bovero, M. Prefacio a: Salazar, P. (2006) *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, México, FCE – IJ UNAM, p. 14

TABLA I.2.1
CONCEPTO DE ESTADO

Autor	Definición
Georg Jellinek	"La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio" ³¹
Hans Kelsen	"Orden normativo provisto de actos coercitivos, es decir, actos que deben ejecutarse aun en contra de la voluntad de los individuos a quienes van dirigidos, empleando la fuerza física si fuere necesario". ³²
Max Weber	"Instituto político de actividad continua, cuando y en la medida, en que su cuadro administrativo mantenga una cierta pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" ³³
Mortati, C.	"Un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él." ³⁴
Acosta Romero, M.	"Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas." ³⁵
Idea integradora	El Estado es la organización política de la sociedad sobre un territorio determinado y formalizada en un sistema jurídico para el ejercicio legítimo y acotado del poder, como garantía de los derechos fundamentales de los individuos.

Adicionalmente a lo ya señalado, es importante distinguir que cuando se habla de formas o tipos de Estado, se pretende hacer una diferenciación que de acuerdo con Bobbio, toma más en cuenta, bien las relaciones de clase, bien las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, o bien las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.³⁶

³¹ Citado en: Martínez, R., (2004), Ob. Cit., p. 27

³² Kelsen, H. (2002), *Introducción a la teoría pura del Derecho*, [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1956>, [consultado 7/06/2010]

³³ Bobbio, et. al. (2002), Ob. Cit., p. 543

³⁴ Citado en: Bobbio, N. (1996), *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 128

³⁵ Acosta Romero, M., (1996), *Compendio de Derecho Administrativo parte general*, México, Porrúa, p.48

³⁶ Bobbio (1996) ob. Cit., p. 144

De tal manera que las tipologías de Estado son múltiples y entre ellas podemos encontrar al Estado absolutista (identificado con las monarquías despóticas), al Estado representativo (identificado con las repúblicas democráticas), al Estado totalitario (identificado con los regímenes comunistas y dictaduras militares) y al Estado liberal (identificado con el Estado mínimo y constitucional).³⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece que el Estado mexicano es una República representativa, democrática y federal, por lo que es válido afirmar que independientemente del grado de correspondencia que se aprecie entre este precepto y la realidad imperante en un momento determinado, las instituciones fundamentales del Estado –Gobierno y Administración Pública- deben responder en su organización y actuación cotidiana a esta aspiración de la nación.

Como ha quedado establecido, el concepto de Estado abarca al concepto de gobierno, y como se verá enseguida, se constituye en el elemento fundamental de dirección de la sociedad y garantía de la existencia del Estado.

TABLA I.2.2
CONCEPTO DE GOBIERNO

Autor	Definición
Ricardo Uvalle	“... conjunto de capacidades institucionales que tienen bajo su responsabilidad las tareas de dirección, coordinación, convocatoria e implementación que hacen posible la conducción de la sociedad. El gobierno es la autoridad más importante en la comunidad política. Se encarga de influir en la definición de las líneas de acción que dan consistencia al poder institucional del Estado.” ³⁸
Acosta Romero, M.	Es la parte del Estado referida a los órganos que ejercen el poder.
Rafael Martínez M.	El conjunto de órganos al que el Estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio del poder. ³⁹
Lucio Levi	“Conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. [...] Tienen la tarea de manifestar la

³⁷ Ibid, p. 157-187

³⁸ Uvalle R. (coord.), (2005) *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*. México, IAPEM, p. 321

³⁹ Martínez, R. (2004) Op. Cit., p.

	orientación política del Estado.” ⁴⁰
Idea integradora	Es el conjunto de órganos del Estado que ejercen el poder público y definen las tareas que hacen posible la conducción de la sociedad para la realización de los fines del Estado.

Como se aprecia en esta tabla, los autores coinciden en identificar al gobierno como una parte del Estado cuya función es ejercer el poder y definir la orientación política del Estado. En el concepto de gobierno quedan comprendidas todas las instituciones de los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial- en su dimensión de conducción política y definición de las políticas generales que definen el ejercicio del poder público.

Bobbio considera que entre las múltiples y disímbricas tipologías que la ciencia política ha elaborado sobre las formas de gobierno, “se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder.”⁴¹

De acuerdo a lo anterior la tipología clásica planteada por Aristóteles con base en el número de gobernantes (monarquía, aristocracia y democracia) encuentra en Kelsen su primera innovación importante al poner este autor el énfasis en la forma en que se producen las normas o el derecho: si es desde arriba, lo que implica que los destinatarios del ordenamiento jurídico no participan en su formulación, la forma de gobierno es autocrática, si es desde abajo, cuando sí participan, la forma de gobierno es la democracia.⁴²

Posteriormente, el acento distintivo se ubicó en la relación que el marco constitucional establece entre los poderes ejecutivo y legislativo, distinguiendo entre gobierno presidencial, cuando rige una clara separación basada en la elección directa del presidente y éste es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno,

⁴⁰ Bobbio, N., et. al. (2002), Op. Cit. , p. 71

⁴¹ Ibidem, p. 144

⁴² Ibidem, p. 146-147

(característico en el continente americano) y gobierno parlamentario, en el que la separación de poderes no es tan clara y rígida, y se basa en la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, y en que la jefatura del Estado recae en una persona distinta al jefe de gobierno (característico de los países europeos).⁴³

Finalmente Bobbio apunta que hoy en día “ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que están dispuestas y colocadas las fuerzas políticas de las que el gobierno toma vida; el sistema de partidos influye en la constitución formal hasta alterar su fisonomía”⁴⁴

En efecto, en las sociedades democráticas modernas, los partidos políticos tienen una importancia significativa al encontrarse en el corazón mismo del sistema político y ser el medio para que los ciudadanos accedan a los cargos públicos para el ejercicio del poder.

Conceptualizar al modelo democrático no es una tarea sencilla, ya que implica la referencia a un sistema político complejo que enmarca una cantidad de aspiraciones sociales de muy diversa índole, por lo que es necesario comprender y delimitar con claridad el concepto de democracia.

**TABLA I.2.3
CONCEPTO DE DEMOCRACIA**

Autor	Definición
Schumpeter (democracia procedimental)	“el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, con base en el cual los individuos particulares obtienen el poder de decidir a través de una competición que tiene por objeto el voto popular.” ⁴⁵

⁴³ Ibidem, p. 150-151

⁴⁴ Ibidem p. 151

⁴⁵ Citado en: Morlino, L. (2005), *Democracias y Democratizaciones*, México, Centro de Estudios en Política Comparada A.C., p. 39

Leonardo Morlino (definición genética)	"Conjunto de normas y procedimientos que resultan de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre los actores sociales, políticamente relevantes y los actores institucionales presentes en la arena política" ⁴⁶
Larry Diamond (definición maximalista)	"Es el sistema constitucional que contiene los siguientes componentes específicos: control del Estado y sus principales decisiones desde el punto de vista práctico como desde el de la teoría constitucional, particularmente subordinando a los militares a la autoridad civil; control del Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la práctica y de la normatividad constitucional por parte de otras instituciones de gobierno; incertidumbre en cuanto a los resultados electorales a partir de una significativa oposición y la posibilidad de alternancia partidista, sin que exista la posibilidad de que se niegue la participación a ningún grupo que se adhiera a los principios constitucionales; participación de los grupos minoritarios con independencia de los intereses o las prácticas que sostengan; existencia de diversos canales de participación adicionales a los partidos políticos; amplio acceso a diversas fuentes de información por los ciudadanos; garantías a las libertades de creencia, opinión, discusión, expresión, publicación, reunión y petición; igualdad política de los ciudadanos ante el derecho a pesar de las diferencias en sus recursos; protección efectiva de las libertades individuales y de grupo por órganos judiciales independientes y no discriminadores; protección de los ciudadanos en contra de detenciones arbitrarias, exilio, tortura e intromisiones arbitrarias por los órganos del Estado o fuerzas no estatales organizadas." ⁴⁷
Bobbio	"Un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas [...] caracterizado por: a) todos los ciudadanos mayores de edad sin distinciones de raza, religión, condición económica o sexo deben gozar de derechos políticos; b) el voto de los ciudadanos debe tener un peso igual; c) todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo sus propias opiniones, las cuales deben formarse lo más libremente posible, es decir, en una competencia libre entre grupos políticos organizados en competencia recíproca; d) los ciudadanos también deben ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos; e) tanto para la elección, como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica; f) ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones" ⁴⁸

⁴⁶ Ibidem, p. 41

⁴⁷ Larry Diamond, (1999), *Developing Democracy Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore. Citado en: Cossío J., (2007), *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, 2ª. Edición, Instituto Federal Electoral, México, p.22-23

⁴⁸ Bobbio, N. (1986) *El futuro de la democracia*, citado en: Salazar, P. (2006) Op. Cit., p. 136-137

Idea integradora	Es una forma de gobierno en la que existen garantías jurídicas e institucionales para que las decisiones públicas se construyan con base en la participación libre e igualitaria de los ciudadanos, que de manera individual o asociada definen y discuten la agenda pública, misma que es resuelta mediante la regla de la mayoría, en el marco de los límites que impone el respeto a las garantías individuales y la búsqueda de la realización de los derechos sociales.
-------------------------	---

Como se ha visto, la democracia es fundamentalmente una forma de gobierno y un método para la toma de decisiones colectivas. El elemento que posibilita la reproducción continuada del sistema es la garantía de procesos electivos competidos. Dicha garantía sólo puede quedar establecida mediante la existencia de una Constitución.

**TABLA I.2.4
CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN**

Autor	Definición
Fernando Lasalle	Es la expresión normativa del papel que juegan los factores reales de poder en un país, en un momento determinado. ⁴⁹
Hans Kelsen	La ley suprema de todo ordenamiento jurídico, la razón última de ser y de validez de todas las disposiciones jurídicas integrantes de un ordenamiento jurídico. ⁵⁰
Maurice Hauriou	Es aquella ley a través de la cual se procura organizar racionalmente al poder para procurar un equilibrio entre las fuerzas de resistencia al cambio y las fuerzas transformadoras. ⁵¹
Giuseppe De Vergottini	“Es el complejo de principios organizativos de todo ordenamiento estatal que lo caracteriza y distingue de otros <i>en cuanto a los medios por los que</i> reparte el poder político entre varios órganos de modo que se reconozca a los ciudadanos, además de una serie de derechos fundamentales, garantías idóneas contra abusos por los titulares de los órganos del poder político.” ⁵²
Idea integradora	Es la ley fundamental de la nación por medio de la cual se crea el Estado y se definen las normas que rigen la vida en sociedad. Aunque su naturaleza es materialmente jurídica, expresa la

⁴⁹ Citado en: Patiño, J. (1999), “*Nuevo Derecho Electoral Mexicano*”, 5ª. Edición, México, Editorial Constitucionalista e IFE, p. 26

⁵⁰ *Ibidem*, p. 27

⁵¹ *Idem*

⁵² Bobbio, et. al. (2002), *Op. Cit.*, p. 323

	correlación de fuerzas entre los factores reales de poder en un lugar y momento determinados, por lo que tiene un carácter eminentemente político y por ello no es inamovible, sino que es deseable su continua revisión.
--	--

De lo anterior puede afirmarse en un primer momento que la constitución es el conjunto de normas que crean un orden jurídico estatal sin importar la naturaleza de éste, es decir que aún los regímenes autoritarios tienen constitución. Sin embargo, para el constitucionalismo –corriente del pensamiento político- la constitución debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, carece de constitución”⁵³

Siguiendo las ideas de Bovero, Pedro Salazar entiende el modelo democrático constitucional de la siguiente manera: “aquel régimen (o forma de gobierno) en el que el ejercicio del poder de decisión colectiva (fundado en la atribución de derechos políticos a todos los miembros adultos de la colectividad) se encuentra formal y materialmente limitado.”⁵⁴

En su obra, *La Democracia Constitucional*, Pedro Salazar establece que democracia y constitucionalismo son diferentes tradiciones del pensamiento jurídico y político que han logrado sintetizarse en el Estado contemporáneo de manera muy reciente. En efecto, aún cuando la historia del constitucionalismo está ligada a la del Estado moderno, la forma de gobierno democrática surge y se difunde hasta la segunda mitad del siglo XX, en virtud de que hasta entonces todos los países *democráticos* excluían del cuerpo ciudadano a una parte de su población (analfabetas, no propietarios, mujeres, jóvenes o población negra).

⁵³ Patiño, J. (1999), Op. Cit., p. 25

⁵⁴ Salazar, Pedro (2006) *La democracia constitucional, una radiografía teórica*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Fondo de Cultura Económica, p. 57

En el centro de su argumentación, Salazar considera que si la democracia constitucional es la amalgama de estas dos categorías políticas, en términos llanos se puede afirmar que al confluir y armonizarse en un solo modelo, la democracia aporta la parte procedimental -el cómo decidir-, mientras que el constitucionalismo aporta la parte axiológica -qué se decide y dónde están los límites de las decisiones-

⁵⁵

“La democracia constitucional es un modelo de organización político-jurídica en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue en un solo momento dos objetivos analíticamente distintos: limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos. Detrás de esta doble finalidad reposan los derechos fundamentales –de libertad, políticos y sociales- de los individuos que integran la colectividad política.”⁵⁶

“La democracia constitucional nace del encuentro entre la idea de constitución rígida (cuya rigidez es una garantía especial de protección para los derechos fundamentales) y el método democrático que integra un conjunto de reglas para adoptar decisiones colectivas con el máximo de consenso y el mínimo de imposición”⁵⁷

Con los elementos anteriores se puede afirmar que el mecanismo que permite la reproducción del sistema constitucional es, por un lado, el constituyente permanente que actualiza las normas fundamentales de acuerdo a la dinámica social y política, y por otro lado, el control constitucional que en el ámbito jurisdiccional lleva a cabo el poder judicial, sobre la actuación de los otros poderes.

Mientras tanto, el mecanismo que permite la reproducción del sistema democrático es en primer lugar, la celebración periódica de elecciones libres y auténticas para integrar los poderes públicos, y en segundo lugar y de manera

⁵⁵ Cfr. Ibid p. 141-178

⁵⁶ Ibidem, p. 45

⁵⁷ Ibidem, p. 48

reciente en nuestro país, la regulación del sistema de partidos políticos, como se analizará en el siguiente párrafo.

Desde otro mirador, puede afirmarse que en el caso mexicano, y después de cuando menos quince años de *democracia electoral*, queda claro que un Estado democrático requiere mucho más que un modelo electoral competitivo y que la sociedad requiere mucho más que democracia para lograr su modernización y desarrollo.

“La democracia que se ha construido en México no ha tenido la fuerza suficiente para regular los intereses particulares en función de un interés ciudadano. [...] La democracia mexicana, inicial, no está al borde de una ruptura, pero si está muy lejos de una consolidación. Al parecer, pueden convivir sin grandes problemas una vida electoral relativamente democrática, con dinámicas de poder completamente autoritarias e inercias crecientes de concentración de la riqueza.”⁵⁸

Efectivamente ante un panorama tan complejo como el que ofrece la realidad mexicana actual, caracterizado por la pobreza, la desigualdad, la violencia, la desorganización social, la desconfianza a las instituciones, la corrupción, entre otros males que parecen irresolubles, la democracia electoral que se ha construido hasta ahora resulta insuficiente y decepcionante para la mayoría de la población.

Sin embargo, los problemas del desarrollo debieran desligarse del modelo democrático. La democracia por sí sola no puede hacerse cargo de las necesidades materiales de la sociedad. Pero sin duda que es el paso necesario para que esos problemas se encaucen por la vía de la civilidad y el consenso.

Como lo expresó José Woldenberg al clausurar el Proceso Electoral de la alternancia en agosto del 2000: “*La democracia, una de las aspiraciones políticas*

⁵⁸ Aziz Nassif , A. (2009) “*El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición*”, p. 12, en: Rodriguez Araujo, O. [Coord.] (2009) “*México ¿Un nuevo régimen político?*”, Siglo XXI Editores, México.

*más viejas de la nación, llegó por la vía de las elecciones. [...] Es hora de reconocer todo lo que hemos avanzado. [...] Este acto de reconocimiento auténtico podría ayudarnos a colocar la política mexicana ya no en su agenda procedimental sino en su agenda sustantiva: la pobreza, en primer término, y la gobernabilidad en condiciones pluralistas. Apenas hemos resuelto el desafío democrático, falta todo lo demás”.*⁵⁹

En ese “todo lo demás”, sin duda que la Administración Pública en general debiera erigirse en el elemento que introduzca racionalidad y eficacia a la acción estatal, a partir del compromiso y responsabilidad de quienes desempeñan las funciones públicas.

Ricardo Uvalle lo plantea en los siguientes términos: *“La administración pública moderna tiene un compromiso indiscutible con el arquetipo de la democracia participativa y representativa que se origina con las revoluciones políticas y los procesos de cambio institucional que se traducen en un sistema de reformas que permiten la convivencia estable y fecunda de los grupos que dan vida a la organización económica, la participación política y la distribución de los beneficios materiales que mejoran las condiciones de la vida asociada.”*⁶⁰

De todo lo anterior es válido afirmar que la Administración Electoral tiene que responder a principios políticos, democráticos y administrativos que sólo pueden reproducirse en el sistema político-jurídico que conocemos como democracia constitucional, lo cual viene a significarse como condición y soporte necesario para que pueda cumplir la función de Estado para la que ha sido creada.

La administración electoral desarrolla la actividad estatal encaminada a cumplir una función pública de primer orden, pero además con apego a una serie de principios-valores establecidos en la constitución e inspirados en el ideal

⁵⁹ Woldenberg, J. (2002) op. cit., p. 285.

⁶⁰ Uvalle Ricardo (2005) *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) p. 40

democrático. Si la administración electoral no ejerce sus atribuciones con apego a dichos principios, entonces no cumple la función para la cual ha sido concebida y no es útil a la sociedad.

La administración electoral tiene la responsabilidad de organizar procesos electorales auténticos, cuyos resultados sean la fiel expresión de la voluntad de la mayoría de los electores, formada a través de un ejercicio decisorio libre entre las opciones políticas contendientes, a las cuales debe garantizar su participación en la arena electoral en condiciones de equidad y legalidad.

Sobre la importancia de la función que desarrolla la Administración Electoral, el Proyecto de Administración y Costo de Elecciones (ACE Project) afirma que *“La administración del proceso electoral influye significativamente en la forma en que el resto del mundo percibe el compromiso de un país con la democracia y, lo que es más importante, hasta qué punto los electores le otorgan legitimidad a su gobierno. El nivel de responsabilidad que recae en los administradores electorales y su equipo de trabajo es, por consiguiente, muy grande y debe ser asumido con un gran compromiso personal.”*⁶¹

En el mundo globalizado, la expansión de la democracia y los procesos de democratización del Estado, han convertido a las elecciones en foco de atención de la opinión pública internacional. Todo el tiempo hay elecciones en curso en algún lugar del mundo y sus resultados son evaluados no sólo por el círculo especializado, sino por otros gobiernos, corporaciones privadas, organismos defensores de derechos humanos, grandes inversionistas, etc.

Para Torquato Jardim, ex miembro del Tribunal Electoral de Brasil, la importancia de una adecuada Administración Electoral, radica en que *“En un estado democrático regido por el imperio de la ley y basado en un sistema de libertades civiles que condicionan sus acciones, es difícil encontrar una función estatal que,*

⁶¹ <http://aceproject.org/main/espanol/em/ema.htm>. Consultado el 18 de abril de 2010.

ejecutada de manera incorrecta o insuficiente, puede lesionarlo tanto y de forma tan profunda, como la relativa a la administración del proceso electoral".⁶²

Aunque más adelante se ofrece una panorámica de las elecciones presidenciales de 2006 en México, resulta inevitable, a la luz de la cita anterior, reconocer que las deficiencias de la autoridad electoral en la conducción de dicho proceso, efectivamente lesionaron de manera profunda el modelo democrático que hasta entonces gozaba ya de una gran confianza ciudadana. Abundando a lo anterior no resulta exagerada la afirmación de Ortega y Gasset:

"La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal."⁶³

Considerando lo expuesto hasta este punto, resulta válido convenir que el elemento fundamental de legitimidad del Estado contemporáneo es la gobernabilidad democrática, y ésta a su vez tiene su origen en el proceso electoral mediante el cual el cuerpo ciudadano designa a sus representantes ejecutivos y legislativos. Si esa elección no se realiza con apego a la legalidad y los principios democráticos, no existe legitimidad en las autoridades así elegidas y muy probablemente no habrá gobernabilidad, a menos que se someta a la población por medio de la fuerza y la conculcación de sus libertades.

I.3 Funciones de la Administración Electoral mexicana

La Administración Electoral en México está atribuida al Instituto Federal Electoral, en el ámbito respectivo, es decir el nivel federal. Por otro lado, el Tribunal Electoral del

⁶² Idem.

⁶³ Ortega y Gasset, José (1936) *La Rebelión de las Masas*, Madrid, Biblioteca Virtual Católica del Norte, consultado el 27 de abril de 2010 en: <http://biblioteca2.ucn.edu.co/rdocumentos/ccontenidos/Documentos/La%20Rebelion%20de%20las%20Masas.pdf>

Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de acuerdo a la Constitución⁶⁴, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, cumple la función de órgano juzgador de las controversias que se suscitan en las elecciones, y como órgano revisor de las determinaciones de la autoridad administrativa (IFE) y de las resoluciones de los órganos electorales competentes de las entidades federativas.

En una perspectiva comparada de la administración electoral en América Latina, Mauricio Merino concluye que en los órganos encargados de esta función:

“... pueden encontrarse, en términos generales, cuatro dimensiones básicas de la función electoral: la jurisdiccional, que se refiere a la sanción jurídica de los actos electorales, ya sea de manera directa a través de los procedimientos y de las atribuciones otorgadas por la ley a los órganos encargados de impartir justicia, o ya sea mediante procesos de impugnación y querrela iniciados por los propios participantes en los procesos electorales; la registral, que alude a los procesos a través de los cuales los ciudadanos o los habitantes de un territorio políticamente definido adquieren el derecho de participar en los procesos electorales de manera legítima; la de control y supervisión de las condiciones de la competencia, que incluye todos los procesos a través de los cuales se acredita la personalidad jurídica de las personas morales que tienen derecho a participar como sujetos activos en las contiendas electorales, así como los que tienden a controlar y supervisar los límites y las condiciones a través de la cuales se ejerce ese derecho; y la técnico-administrativa, que se refiere a todas las actividades comprendidas en la ley, que están destinadas a dotar a la organización de los procesos electorales de los instrumentos materiales y técnicos necesarios para llevarse a cabo en la práctica⁶⁵.

A partir de estos elementos y tomando en cuenta el mandato de la legislación en la materia, se puede apreciar que en el caso del Instituto Federal Electoral, entre las atribuciones que ejerce para cumplir con la función electoral administrativa, se

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99

⁶⁵ Baños, Marco Antonio y Merino, Mauricio, *El Servicio Profesional Electoral*, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (coord), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica et. al. 1998, p. 437.

encuentran las siguientes, las cuales se han agrupado en seis categorías para su mejor apreciación.

1. **Regulación del sistema de partidos.** Atribuciones encaminadas a vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos y a dotarlos de las prerrogativas que la ley les otorga, como:
 - a. Determinar y ministrar el financiamiento público ordinario y de campañas de los partidos políticos.
 - b. Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para la difusión de los mensajes de los partidos políticos y administración de sus demás prerrogativas.
 - c. Fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos.
 - d. Sancionar los estatutos que rigen la vida interna de los partidos políticos.

2. **Registro electoral.** Atribuciones que tienen el propósito de conformar las listas de electores y dotar a éstos de un medio de identificación para que acrediten su condición ciudadana, tales como:
 - a. Integrar y mantener actualizado el padrón electoral
 - b. Expedir la credencial para votar con fotografía.
 - c. Elaborar las listas definitivas de electores que podrán votar.

3. **Organización electoral.** Referidas al conjunto de actividades de planeación y logística de la elección en sí, como pueden ser:
 - a. Conformar los distritos y las circunscripciones electorales.
 - b. Instalación de casillas.
 - c. Diseño, producción y distribución de boletas, actas y materiales para recibir y contar los votos.
 - d. Integrar las mesas receptoras de votación.
 - e. Capacitar a los ciudadanos que atenderán las casillas.

- f. Registrar a los candidatos de los partidos políticos para los diferentes cargos de la elección de que se trate.
 - g. Realizar los cómputos totales de cada elección.
 - h. Expedir las constancias de triunfo o mayoría a los ciudadanos electos a los cargos de diputado y senador (la de Presidente es facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)
 - i. Aplicar los procedimientos y fórmulas legales para la asignación de diputados y senadores de representación proporcional a los partidos políticos.
4. **Aplicar el régimen sancionador electoral.** Tienen que ver con la potestad de la Administración Pública para hacerse obedecer y castigar las infracciones a la ley de la materia, tales como:
- a. Recibir las quejas por violaciones a la ley electoral
 - b. Investigar los hechos presuntamente ilícitos
 - c. Determinar y aplicar las sanciones que correspondan
5. **Funciones administrativas o de gestión.** Relacionadas con los procedimientos de gestión de los recursos institucionales, como son:
- a. Determinar y aplicar el presupuesto de operación.
 - b. Administrar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral.
 - c. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros.
 - d. Desarrollar los sistemas de información automatizados para soportar las actividades operativas.
6. **Funciones de dirección política y gobierno interno.** Encaminadas a definir la forma y términos en que se ejercerán las facultades constitucionales y se materializará la acción del Estado en la arena electoral, tales como:
- a. Determinar los programas y políticas generales de la institución.
 - b. Garantizar las condiciones de equidad de la contienda electoral.

- c. Garantizar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de la función electoral
- d. Mantener la confianza ciudadana y de los actores políticos en la autoridad electoral.
- e. Garantizar el acceso a la información pública y la publicidad (difusión pública) de todas las actividades y etapas de la elección.
- f. Definir las políticas y acciones de educación cívica.
- g. Integrar los órganos directivos y técnicos permanentes bajo el principio de profesionalización.
- h. Integración de los órganos directivos temporales bajo el principio de “ciudadanización” como fórmula de participación social y transparencia de la función electoral.

A mayor abundamiento, respecto de la multiplicidad de tareas que en términos genéricos desarrolla la administración electoral en el mundo democrático, el Proyecto de Administración y Costo de Elecciones (ACE project), señala lo siguiente:

“En años recientes se ha llegado a reconocer a la administración electoral como un servicio equiparable en muchos sentidos a los sectores de servicios más tradicionales, y muchas de las pruebas de efectividad que son empleadas en esos sectores también pueden ser aplicadas en la administración electoral. [...]

Independientemente de su composición y atribuciones, un organismo electoral (OE) debe ser guiado por principios de administración profesional. La administración electoral representa un gasto importante para el estado. En el caso de las democracias desarrolladas que cuentan con un OE permanente, además de los gastos constantes, es usual un costo de entre cuatro y seis dólares por votante.”⁶⁶

En México, con cada reforma electoral han aumentado en número y complejidad las funciones encomendadas a la Administración Electoral federal, por

⁶⁶ <http://aceproject.org/main/espanol/em/ema.htm>. Consultado el 18 de abril de 2010.

ello es importante detenerse aunque sea someramente, en la revisión de las transformaciones que ha tenido, lo cual se hará en el siguiente apartado.

I.4 Panorama institucional de la Administración Electoral Federal en México

Desde que México logró su independencia se han celebrado elecciones para elegir los poderes públicos federales. Sin embargo, el arreglo jurídico e institucional que las hicieron posibles ha cambiado radicalmente a lo largo de los años. Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la función electoral era desempeñada por los gobiernos municipales y estatales en sus correspondientes demarcaciones territoriales, como sigue ocurriendo actualmente en nuestro vecino país del norte, Estados Unidos de América.

Fue hasta 1946 cuando se crea un órgano federal para hacerse cargo de la función electoral, denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como resultado de la promulgación de la Ley Federal Electoral. Posteriormente en 1951 se transformó en la Comisión Federal Electoral. Ambos organismos estaban adscritos a la Secretaría de Gobernación y su cuerpo directivo se integraba, además del Secretario del ramo que lo presidía, por representantes del poder legislativo (miembros del partido en el poder) y por representantes de los partidos políticos (sin posibilidades de competencia real). De esta manera el sistema presidencialista de partido hegemónico, se aseguraba el control absoluto de los procesos comiciales.

El modelo de Administración electoral configurado a partir de la Comisión Federal Electoral (1951-1989), estuvo vigente prácticamente sin cambios hasta 1990, aún cuando en este periodo se realizaron cuatro reformas electorales (1963, 1973, 1977 y 1987) que incidieron en la integración de la Comisión y en algunos procedimientos de la organización electoral. Cabe resaltar la importancia de la

reforma de 1977, en el sentido de ser considerada el punto de arranque de la transición a la democracia.⁶⁷

En 1990 y como reacción del régimen ante las acusaciones de fraude en las elecciones presidenciales de 1988, por parte de los partidos de oposición al gobierno, se crea el Instituto Federal Electoral que ha pasado por varias etapas no sólo en lo que respecta a su composición organizativa, como se verá enseguida, sino también por el número y complejidad de las atribuciones que se le han conferido a lo largo de veinte años en los que se han realizado seis reformas electorales (1993, 1994, 1996, 2002, 2005 y 2008)

Puede distinguirse una primera etapa en el diseño institucional del IFE (1990-1994) en la que el Secretario de Gobernación seguía presidiendo el Consejo General y la integración de dicho órgano de dirección permitía al Poder Ejecutivo un alto nivel de influencia en la conducción de los procesos electorales.⁶⁸ En efecto, era el propio Presidente del país quien proponía a la Cámara de Diputados la designación de los Consejeros Magistrados, que debían ser juristas y cumplir con los mismos requisitos para los Ministros de la Suprema Corte. Se pretendía que como especialista en derecho, fueran una voz experta en el seno del Consejo General. Esta situación cambió radicalmente con las reformas de 1994 y 1996.

En pleno desarrollo del proceso electoral presidencial de 1994 y ante los hechos de violencia política de ese año⁶⁹, los partidos pactan una estructura de transición para el IFE, que garantizara la celebración de la elección y le quitara el control de la misma al gobierno. Se modifica la integración del Consejo General

⁶⁷ Becerra, Salazar y Woldenberg, (2000) op.cit.

⁶⁸ Durante esta etapa, el Consejo General se integraba de la siguiente manera: un Consejero del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación) que además presidía dicho Consejo; cuatro Consejeros del Poder Legislativo (2 diputados y dos senadores electos por la mayoría en ambas cámaras, dominadas por el partido del Presidente del país); seis Consejeros Magistrados, electos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República; y representantes de los partidos políticos, de acuerdo a su fuerza electoral (el Partido del Presidente tendría 4 representantes, mientras que los partidos de oposición uno o dos). Todos los integrantes del Consejo General tenían voz y voto. Ver: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1991, artículos 73 y 74.

⁶⁹ El levantamiento armado indígena de Chiapas y posteriormente el asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional.

sustituyendo a los Consejeros Magistrados por Consejeros Ciudadanos, personalidades de reconocido prestigio e independencia política, se establece la representación paritaria de los partidos y se les quita el derecho de voto, de tal manera que todas las decisiones del órgano superior de dirección del IFE recayeron en los seis Consejeros Ciudadanos, que ya no tenían que ser juristas, sino se pretendía que fueran efectivos representantes de la sociedad.

Dos años más tarde, en 1996, se impulsa una nueva reforma electoral que se quería “definitiva” y de gran alcance, con la cual se pone fin la participación del Ejecutivo en las tareas electorales. El Consejo General del IFE se integra ahora por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales que son elegidos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de las fracciones parlamentarias, y quienes son los únicos con derecho a voto; un representante de cada partido político nacional y Consejeros del Poder Legislativo, uno por cada fracción parlamentaria en cualquiera de las dos Cámaras.

Desde entonces la organización de las elecciones está definida constitucionalmente como una función de Estado, y su ejecución se encuentra asignada a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.⁷⁰ En la configuración actual del IFE destaca lo siguiente: es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función del Estado de organizar las elecciones de Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión. Es un organismo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. En su integración participan el Poder Legislativo, Partidos Políticos Nacionales y Ciudadanos.

La estructura organizacional del IFE es permanente y responde al principio de desconcentración, por lo que ejerce sus funciones en todo el territorio nacional con 32 delegaciones (Juntas Locales Ejecutivas), una en cada Estado y 300

⁷⁰ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

subdelegaciones (Juntas Distritales Ejecutivas), una en cada distrito electoral uninominal.

Esta estructura desconcentrada se integra por funcionarios pertenecientes a un Servicio Profesional Electoral quienes son responsables de aplicar los programas permanentes del Instituto en sus respectivos ámbitos territoriales, y de organizar las elecciones llevando a cabo cada una de las actividades que componen el Proceso Electoral Federal (PEF).

Durante el desarrollo del PEF, las actividades sustantivas de la elección a cargo de las Juntas Ejecutivas son coordinadas y supervisadas por órganos colegiados denominados Consejos Locales y Distritales, integrados de la siguiente manera: un Consejero Presidente (que al mismo tiempo es Vocal Ejecutivo y Presidente de su respectiva Junta Ejecutiva); seis Consejeros Electorales quienes son ciudadanos destacados en su respectiva Entidad Federativa designados por el Consejo General (Consejeros Locales) o por el Consejo Local (Consejeros Distritales); finalmente un representante de cada partido político. Sólo tienen voz y voto el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales. Los representantes de los partidos sólo tienen voz pero no voto.

De tal manera que en el diseño institucional del IFE se establece una clara distinción y distribución de competencias entre tres tipos de órganos:⁷¹

- Directivos: Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos (Consejo General y Consejos Locales y Distritales)
- Ejecutivos: Se integran predominantemente por miembros del servicio profesional electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas (Junta General Ejecutiva, Juntas Locales y Juntas Distritales)

⁷¹ Cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Libro Tercero.

- De Vigilancia: integrados preponderantemente por los representantes de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones (Comisión Nacional, local o distrital, de Vigilancia del Registro Federal de Electores)

En la base de la estructura organizacional del Instituto, se encuentran las mesas directivas de casilla, que funcionan durante el día de la Jornada Electoral, y que se integran por ciudadanos residentes de la respectiva sección electoral, seleccionados mediante un procedimiento de doble insaculación, y capacitados por el Instituto para garantizar el adecuado desempeño de sus funciones.

De manera general, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, establece que el IFE tiene los siguientes fines:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Hasta ahora se ha buscado presentar los principales elementos teóricos que desde este mirador, se consideran fundamentales para dimensionar la relevancia de

la Administración Electoral como función de Estado. También se expusieron las características del modelo político en el cual puede reproducirse el sistema democrático, y se describieron de manera general las funciones que tiene a su cargo la autoridad electoral administrativa mexicana.

A continuación se abordará la temática relativa a la facultad sancionadora de la Administración Pública, sus elementos doctrinarios fundamentales desde el derecho administrativo, y los principios generales que la rigen, particularizando sobre la potestad sancionadora de la administración electoral en México.

II. La facultad sancionadora de la Administración Electoral

II.1 Fundamento y límites

Alejandro Nieto sostiene que la potestad sancionadora de la Administración es tan antigua como ella misma.⁷² Ahí donde ha sido necesaria la organización de un grupo humano para lograr propósitos superiores a las posibilidades individuales, y por ende ha surgido la Administración Pública, aparejado a ello surge también la necesidad de imponer reglas que garanticen la vida en sociedad, y las consecuentes sanciones y castigos para quienes violenten dicho arreglo.

Luis Delgadillo considera que *“La realización de la función administrativa implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen [...] la facultad sancionadora de la Administración Pública constituye una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, en cuanto que sin ella no sería posible que los órganos administrativos ejercieran sus atribuciones, pues carecerían de los medios coercitivos para hacer que los gobernados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos”*.⁷³

Respecto de la naturaleza jurídica de la facultad sancionadora, el mismo Nieto establece lo siguiente: *“... durante varios siglos ha sido considerada (la potestad sancionadora de la Administración) como un elemento esencial de la Policía. A partir del constitucionalismo, sin embargo, cambiaron profundamente las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la Policía arrastró consigo inevitablemente el de la potestad sancionadora de la Administración, cuya existencia terminó siendo negada en beneficio de los Jueces y Tribunales, a los que se reconocía el monopolio estatal de la represión.”*⁷⁴

⁷² Nieto. A. (2005) *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª. Edición, Madrid, Ed. Tecnos, p. 26

⁷³ Delgadillo, Luis (2009). *Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso. México*, 2ª. Edición, Limusa, p. 35

⁷⁴ Idem.

En la doctrina y la jurisprudencia mexicana –que ha tenido una fuerte influencia del constitucionalismo europeo- es tesis aceptada que la potestad sancionadora de la Administración Pública es una de las dos manifestaciones de un *ius puniendi*⁷⁵ superior y único del Estado, junto con la potestad penal de los Tribunales.

Algunos autores como el ya citado Alejandro Nieto, refutan esta postura ya que su consecuencia es la preeminencia del Derecho Penal en ambas esferas (la jurisdiccional y la administrativa), y han argumentado a favor de la autonomía del Derecho Administrativo Sancionador, aunque se reconoce que como disciplina en formación, transitoriamente tiene que apoyarse en los principios del Derecho Penal que se encuentra más desarrollado, pero que sus propios principios deben de buscarse directamente en el derecho público estatal y el derecho administrativo.

Genaro Góngora, afirma que *“En términos generales, el derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (ius puniendi)... La potestad sancionadora del Estado a través de su administración es sumamente compleja, ya que abarca diferentes esferas y competencias que exigen un estudio más especializado.”*⁷⁶

Este mismo autor, señala que *“...el desarrollo de esta disciplina jurídica es reciente debido a que se encuentra estrechamente vinculada con la evolución del concepto del Estado social de derecho y la primacía de las garantías al administrado”*.⁷⁷

En otra parte de su ensayo afirma que *“La confusión y los efectos que se producen por el desconocimiento de esta disciplina han provocado que en ocasiones se impongan sanciones que no conceden las garantías reconocidas en la materia penal.”*⁷⁸

⁷⁵ Latinismo que se traduce literalmente como derecho a castigar.

⁷⁶ Góngora, G. (2004), *El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana*, p. 257, [En línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2564/17.pdf> [consultado el 2 de abril de 2010]

⁷⁷ Ibidem, p. 262

⁷⁸ Ibidem, p. 258

Es decir, pareciera que la preocupación principal y la razón por la que se invoque la necesidad de aplicar los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, radica en que aquel ha desarrollado ampliamente los elementos jurídicos para el mayor respeto de las garantías del gobernado. Para Nieto esto constituye una de las contradicciones más relevantes de esta postura, ya que la facultad sancionadora deriva de la necesidad de proteger el interés público por encima de los intereses particulares:

“El derecho penal, desde la perspectiva en que aquí se le contempla, es un Derecho garantista, exclusivamente preocupado por el respeto a los derechos del inculcado; mientras que en el Derecho público estatal, sin menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos... El Derecho Administrativo Sancionador es, como su mismo nombre lo indica, Derecho Administrativo engarzado directamente en el Derecho público estatal y no un Derecho penal vergonzante; de la misma manera que la potestad administrativa sancionadora es una potestad aneja a toda potestad atribuida a la Administración para la gestión de los intereses públicos.”⁷⁹

No es propósito de la presente investigación pronunciarse sobre la pertinencia de ninguna de las posturas mencionadas, baste entonces dejar sentada la divergencia doctrinal para abordar el estudio de la facultad sancionadora de la Administración Pública y evidenciar la necesidad de que quienes aplican la facultad sancionadora concilien en la práctica la protección del interés público y el respeto a las garantías individuales de los presuntos infractores.

Al respecto, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la siguiente Tesis Relevante:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.— *Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador*

⁷⁹ Nieto, A. (2005), Op. Cit., p. 26

electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que **tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal**; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: **el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.** Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.⁸⁰

⁸⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis Relevantes, Tercera y Cuarta Épocas, [En línea], <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurTes?f=templates&fn=default.htm> [Consultado el 20 de mayo de 2010].

Ahora bien, respecto de los fundamentos constitucionales de la facultad sancionadora de la Administración Pública, Luis Delgadillo señala que “... resulta pertinente señalar que esta facultad sancionadora, en nuestro país, ha sido materia de discusión en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no la establece en forma precisa, por lo que se ha llegado a considerar que la autoridad administrativa sólo puede castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.”⁸¹

En efecto, el artículo 21 de la Constitución establece en la parte que interesa lo siguiente: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. [...] La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad...”

Esta aparente inconstitucionalidad de las sanciones administrativas que no devengan de las infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, y que sean diferentes a las multas y arresto hasta por 36 horas, ha sido tratada por la jurisprudencia de los Tribunales en el sentido de no realizar una interpretación restringida y literal de dicho precepto.

Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en Tesis de Jurisprudencia lo siguiente: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes

⁸¹ Delgadillo, L. (2009). Op. cit., p. 315

emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.”⁸²

De lo anterior se desprende que en nuestro sistema jurídico, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad legislativa, puede establecer en las leyes que emita las previsiones necesarias para dotar a la autoridad administrativa de los instrumentos requeridos a fin de garantizar el cumplimiento de la propia ley, cuando las mismas imponen a los gobernados obligaciones o limitantes a sus derechos.

Adicionalmente debe considerarse que siendo la facultad sancionadora una característica consustancial a la actividad administrativa del Estado, debe ejercerse aún en aquellos casos en que las leyes no lo prevean expresamente, a fin de garantizar la protección del interés público. Y este es otro de los argumentos que Nieto esgrime a favor de la autonomía del Derecho Administrativo Sancionador:

“Allí donde el ordenamiento jurídico-administrativo, a través de cualquiera de las innumerables normas que lo integran, imponga un mandato a los administrados o habilite expresamente a la Administración para que, en directa aplicación de las mismas, se lo imponga, allí habrá que entender implícita una correlativa potestad de sanción para el caso de que dicho mandato sea incumplido; y ello, aunque tal incumplimiento concreto no aparezca expresamente previsto o tipificado como infracción administrativa sancionable, ya en la misma norma que lo impuso, ya en otra, inseparablemente conectada a ella y garante de la misma.”⁸³

Al respecto y específicamente en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la siguiente jurisprudencia:

FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL, DEBEN ESTAR ENCAMINADAS A CUMPLIR CON LOS FINES PARA LOS CUALES FUE CREADO EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.— El Consejo General del

⁸² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. XCII/97, junio de 1997, [En línea] disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesislnkTmp.asp?nlus=198414> [20/05/2010]

⁸³ Nieto, A. (2005) Op. Cit., p. 96

Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; y por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, y de manera general, velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente. No obstante, puede darse el caso de que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General, en la práctica, pudieran ser disfuncionales, al no reconocerse la existencia y no ejercerse ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas. Por tal razón, el ejercicio de las facultades tanto explícitas como implícitas otorgadas al Consejo General, deben estar encaminadas a cumplir los fines para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral. De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁸⁴

Este criterio jurisprudencial es muy relevante ya que el Consejo General del IFE en varios asuntos relevantes ha argumentado que la ley es deficiente, tiene lagunas o fallas al no señalar atribuciones expresas que le permitan ejercitar la facultad sancionadora, y por ende ha desechado quejas y denuncias, en las que finalmente el Tribunal le ha ordenado rectificar, teniendo en cuenta que debe garantizar el cumplimiento de los fines que la constitución le asigna.

De lo anterior puede concluirse que la autoridad administrativa electoral, debe tener presente que los límites de su actuación en aplicación de la facultad sancionadora no están determinados por la literalidad de las normas correspondientes, sino que se encuentran en un rasero distinto y de doble dimensión: por un lado el respeto irrestricto de las garantías jurídicas de los presuntos infractores -salvaguardadas por las formalidades del debido proceso- y por otro, la sujeción a los principios, valores y bienes que la constitución y las leyes protegen en relación con todos los actos electorales –que en ocasiones sólo alcanzan eficacia con el ejercicio de facultades implícitas-.

⁸⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis Relevantes, Tercera y Cuarta Épocas, [En línea], <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurTes?f=templates&fn=default.htm> [Consultado el 20 de mayo de 2010]. Se recomienda la lectura de la sentencia sup-rap-0020-2007

II.2 Principios generales de la facultad sancionadora

Más allá de las reglas específicas que la ley y los ordenamientos reglamentarios establecen para el ejercicio de la facultad sancionadora, debe tenerse en cuenta que para maximizar las garantías ya sea para el inculpado, ya sea para la mejor tutela del bien público protegido, la autoridad debe apoyarse en principios generales que orienten su actuación. Tales principios como ya se ha mencionado derivan de las disposiciones constitucionales y de la jurisprudencia que han venido estableciendo los Tribunales.

Así por ejemplo, el colombiano Jaime Ossa, establece que *“De acuerdo con el fundamento de la primacía de las garantías del administrado, la enumeración de los principios del derecho administrativo sancionador no puede ser limitativa; por ende, en términos generales se reconoce la legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, debido proceso, proporcionalidad, nulla poena sine lege, caso fortuito, favorabilidad, culpabilidad, imparcialidad, no reformatio in pejus, no retroactividad de la ley, non bis in idem, prohibición de la analogía, reserva de ley, in dubio pro-reo, igualdad ante la ley, publicidad, contradicción y control jurisdiccional.”*⁸⁵

En el multicitado ensayo de Genaro Góngora, a partir de la revisión de la jurisprudencia de la Suprema Corte, el ex ministro identifica el reconocimiento en el derecho administrativo sancionador mexicano, de los principios de: a) exacta aplicación de la ley; b) inconstitucionalidad de las multas excesivas; c) principio de tipicidad; y d) la aplicación de principios y garantías del derecho penal.⁸⁶

Como ya se mencionó en el párrafo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que en el régimen sancionador electoral son

⁸⁵ Ossa, Jaime, (2000) *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, p. 237 y 238. Citado en: Góngora (2004), *op. cit.*, nota 62.

⁸⁶ Góngora G., (2004), *op. cit.*, p. 264-269

aplicables los principios del derecho penal. Tal criterio es recogido en el propio Reglamento de Quejas y Denuncias del instituto Federal Electoral (art. 2), así como los principios generales del derecho. A ello se puede agregar que también rigen los principios constitucionales de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Para algunos autores, la mayoría de los principios señalados no son más que facetas o concreciones de uno solo: Legalidad. Recuérdese que la actuación de toda autoridad debe constreñirse exactamente a las disposiciones expresas de la ley, ya que la principal garantía jurídica en un estado de derecho es justamente que la autoridad sólo puede hacer lo que le está expresamente ordenado, no así los gobernados, quienes pueden hacer todo lo que no se encuentre expresamente prohibido por la ley.

Nieto encuentra un problema en el ejercicio de la facultad sancionadora referido a los principios que la rigen, ya que argumenta “ *la Administración no ejerce de ordinario su potestad sancionadora, de tal manera que sólo una mínima parte de las infracciones que se comenten llegan a ser castigadas [...] Frente al principio de la legalidad, que implica el deber de perseguir y sancionar las infracciones, el principio de oportunidad establece la posibilidad o permisibilidad de poner en marcha tales consecuencias jurídicas. O lo que es lo mismo: la Administración no está obligada por ley a castigar sino que simplemente se le autoriza a hacerlo.*”⁸⁷

En consecuencia es válido concluir que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública es facultativo o discrecional, sencillamente porque resulta materialmente imposible sancionar a todos los infractores de determinada norma (por ejemplo en materia ecológica, fiscal o de protección civil). Lo anterior encuentra una excepción y es cuando existe un interesado que mediante queja o denuncia demanda de la autoridad el ejercicio de la facultad sancionadora.

⁸⁷ Nieto, A. (2005) op. cit., p. 133-132

Sin embargo en materia electoral la facultad sancionadora no es potestativa. La autoridad electoral se encuentra obligada a actuar de oficio y de manera oportuna, para impedir la violación de las normas y principios que regulan los procesos electorales, ya que su tolerancia o permisividad ante ciertas conductas ilícitas, pueden alterar las condiciones de equidad de una elección hasta tal punto que resulte un factor determinante para que el Tribunal declare su nulidad. Al respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció la siguiente jurisprudencia:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.- *La facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad cuando un órgano del Instituto Federal Electoral se lo informe, en virtud de haber tenido conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del código, en relación con el sistema sancionador en materia electoral y con respecto al contenido del párrafo 2, del artículo 270, en relación con los diversos preceptos 82, párrafo 1, inciso h), y 86, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto, cualquier órgano del propio Instituto Federal Electoral tiene no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Federal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva dicha circunstancia sino, por el contrario, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad.*⁸⁸

⁸⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y Tesis Relevantes, Tercera y Cuarta Épocas, [En línea], <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurTes?f=templates&fn=default.htm>, [2-6-2010].

Finalmente, el Tribunal ha establecido como criterio que *“Los procedimientos administrativos sancionadores se rigen, preponderantemente, por el principio inquisitivo, con base en el cual, corresponde a la autoridad, principalmente, investigar los hechos y allegarse de los elementos de prueba que le permitan dilucidar si se cometió o no la infracción y aplicar en su caso la sanción correspondiente.”*⁸⁹

II.3 El Procedimiento Administrativo y el Acto Administrativo

Como se ha visto en el párrafo anterior, todas y cada una de las actividades de la Administración Pública deben estar fundadas en el principio de legalidad. La existencia de cualquier órgano o dependencia pública debe estar prevista en una ley o decreto que lo dote de facultades, estructura y distribución de competencias entre sus áreas.

Luis Delgadillo señala lo siguiente: *“El ejercicio de las funciones del Estado es realizado por sus órganos mediante diversos actos que constituyen la expresión de la voluntad estatal...La formación de estos actos se realiza a través de procedimientos, que de acuerdo con la materia que contienen son identificados como legislativos, judiciales o administrativos.”*⁹⁰

El ejercicio de la facultad sancionadora de la administración implica una afectación directa a los gobernados, ya que con independencia de que llegue a establecerse la responsabilidad o no en la comisión de una infracción administrativa, el desahogo del procedimiento sancionador conllevará la realización de una serie de actos que causarán molestias al presunto infractor, por lo que la autoridad debe fundar y motivar suficientemente su decisión de iniciar el procedimiento.

⁸⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP-JRC-0211-2010, p. [En línea], <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurTes?f=templates&fn=default.htm>, [17-07-2010]. Este criterio no encuentra correspondencia en el caso del Procedimiento Especial Sancionador, ya que se ha establecido que en este tipo de procedimiento, por su carácter sumario, aplica el principio dispositivo, en virtud de que corresponde al denunciante aportar todos los elementos necesarios para la actuación de la autoridad.

⁹⁰ Delgadillo, L., (2009), op. cit. p. 197

El mismo Delgadillo establece que “... el procedimiento administrativo resulta un elemento fundamental para la determinación de la legalidad en la actuación de la autoridad, que sólo puede manifestar su autoridad en los términos y forma que la ley autoriza a efecto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y el goce de la libertad.”⁹¹

Acosta Romero define al Procedimiento Administrativo como “conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.”⁹² [...] “Debe reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo)
2. Forma escrita
3. Rapidez de procedimientos y técnicas
4. Flexibilidad
5. Actuación bajo el principio de legalidad
6. Rapidez de resoluciones”⁹³

Por su parte, Luis Delgadillo considera que “el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la Administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios del procedimiento.”⁹⁴

De lo anterior es válido concluir que la importancia del Procedimiento Administrativo es fundamental ya que constituye la garantía de legalidad y por lo tanto de eficacia, que la Administración requiere para la validez y permanencia de sus actos, más aún tratándose de procedimientos sancionadores en los que se busca la protección de bienes públicos.

Si el propósito del Procedimiento Administrativo es la producción de un Acto Administrativo de pleno derecho, éste último es considerado por la teoría como “la

⁹¹ Ibidem, p. 198

⁹² Acosta, M. (1996) *Compendio de Derecho Administrativo parte general*. México, Porrúa, p. 416

⁹³ Ibidem, p. 418

⁹⁴ Delgadillo, L. (2009), op. Cit., p. 200

manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública.”⁹⁵

Otros autores, como Gabino Fraga, restringen el concepto a sólo aquellos “*actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten a un individuo un status en forma directa.*”⁹⁶

Luis Delgadillo destaca que “*... no toda la actuación de la administración se expresa a través de los actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de éstos, por lo que se puede hacer una diferenciación entre actos administrativos y actos de administración.*”⁹⁷

Tratándose de la facultad sancionadora, puede decirse que en el ejercicio de dicha potestad, la Administración tiene como fin emitir un acto administrativo que limita los derechos e impone obligaciones a los particulares, conocido en términos genéricos como sanción. Para sostener la validez de dicho acto es fundamental que la autoridad se apegue estrictamente al procedimiento administrativo del tipo sancionador, configurado en la ley y las normas reglamentarias.

Este cumplimiento de la legalidad, garantiza por un lado la protección de las garantías de los gobernados, y por otro la eficacia de la administración en la protección del interés público.

En el cumplimiento de cada fase del procedimiento administrativo, se van ejecutando también una serie de actos de administración, que se diferencian de los actos administrativos, en que no crean situaciones jurídicas individuales ni tienen efectos al exterior del órgano administrativo. Los actos de administración en su conjunto configuran el proceso decisorio de la administración.

⁹⁵ Acosta, M. (1996) op. cit., p. 376

⁹⁶ Fraga, G. (1980), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, p. 60.

⁹⁷ Delgadillo, L. (2009), op. cit., p. 222

II.4 Ilícitos, delitos y faltas administrativas

Tratándose de la materia electoral, para garantizar la vigencia del orden constitucional y jurídico que hace posible el ejercicio de los derechos político - electorales de los ciudadanos, y la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar los poderes públicos, el legislador ha establecido una serie de previsiones a fin de impedir que dichos fines del Estado se vean amenazados.

Así por un lado, en el Título vigésimo cuarto del Código Penal Federal se establecen los delitos electorales y en materia del registro nacional de ciudadanos; y en el libro séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CIFOPE), se establecen las faltas y sanciones administrativas en materia electoral.

La prevención y sanción de los primeros son competencia de la Procuraduría General de la República a través de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); por lo que hace a las segundas, la competencia la tiene el Instituto Federal Electoral a través de sus órganos centrales y desconcentrados, aunque corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer de las inconformidades derivadas de las resoluciones del IFE.

Ahora bien, de manera general la teoría distingue entre delitos y faltas o infracciones administrativas, a partir de distintas consideraciones. Así por ejemplo para Luis Delgadillo *“La distinción entre las sanciones penales y las administrativas radica en diversos elementos: aquellas se imponen por acto jurisdiccional, mientras que éstas se aplican mediante actos administrativos, las sanciones penales son generalmente más severas que las administrativas; tienen cierto carácter infamante y constan en los antecedentes judiciales y policiales. La diferencia entre las infracciones y las sanciones penales y administrativas está dada por el derecho positivo.”*⁹⁸

⁹⁸ Acosta, M., (1996), op. cit., p. 527-528

Por su parte, Nieto establece la diferenciación entre delitos y faltas administrativas y su correspondiente sistema jurídico e institucional para aplicar las penas y sanciones correspondientes a unos y otras, de la siguiente forma:

- a) *“Existen dos clases de normas diferentes: unas se autocalifican de penales (código Penal y leyes penales especiales) y otras de administrativas.*
- b) *En las primeras se describen y castigan unos ilícitos que se denominan delitos o faltas y en las segundas se describen y castigan otros ilícitos que se denominan infracciones administrativas. Ello sin perjuicio, claro es, de que las normas penales se remitan ocasionalmente a las infracciones administrativas, de la misma forma que las leyes administrativas se remiten a los delitos y faltas.*
- c) *En unas y otras normas se encomienda el castigo de cada uno de estos grupos de ilícitos a órganos diferentes: los delitos y faltas, a los jueces y Tribunales penales; las infracciones administrativas a los órganos administrativos, cuyas decisiones son luego revisables por órganos judiciales no penales (jueces y Tribunales contencioso-administrativos). Excepcionalmente puede encomendarse a los jueces el castigo de infracciones administrativas, pero jamás a los órganos administrativos el castigo de delitos.*
- d) *La represión ha de ajustarse además, a procedimientos distintos, según se trate de delitos o infracciones administrativas.*
- e) *Estos órganos –y de acuerdo con su procedimiento respectivo- imponen castigos también distintos. Formalmente los Jueces imponen penas y la Administración sanciones. Materialmente, buena parte de las penas y sanciones coinciden (inhabilitación, suspensión, multa), aunque hay una variante cuya imposición es del monopolio absoluto de los jueces: las penas privativas de libertad.*
- f) *Independientemente de la diversidad de órganos, de procedimientos y de castigos, las normas establecen un régimen jurídico material distinto para cada grupo de ilícitos (reincidencia, prescripción, dolo, etc.).*
- g) *Las normas penales son aceptablemente concretas y se nuclean en torno al Código Penal. Las normas sancionadoras administrativas, por el contrario, son de momento tan dispersas como incompletas.”*⁹⁹

⁹⁹ Nieto, (2005), op. cit., p. 162

Por otra parte Luis Delgadillo explica que “*se entiende por infracción administrativa la conducta imputable a un gobernado, por acción u omisión, que constituye una violación o transgresión a una norma jurídico-administrativa y que por tanto, resulta antijurídica, la cual podrá ser reprimida por la autoridad administrativa, a través de las sanciones de la misma naturaleza, que al efecto establezca el ordenamiento jurídico.*”¹⁰⁰

Con los elementos anteriores es válido afirmar que delitos y faltas administrativas, son especies del género *ilícito*, considerado éste como toda conducta de acción u omisión que violente una norma jurídica. Delito es todo acto ilícito sancionado por el Código Penal, cuyo castigo es impuesto por un Tribunal competente mediante una sentencia. En tanto, falta o infracción administrativa es la conducta ilícita prevista en una ley relacionada con el ejercicio de una función administrativa, que se sanciona por la misma autoridad administrativa, y que se impone a través de una resolución.

Tales afirmaciones encuentran exacta aplicación en materia electoral ya que, como se ha visto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece cuáles son las infracciones administrativas y faculta al Instituto Federal Electoral para sancionarlas.

*"Delitos y faltas en materia electoral son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del proceso electoral, vulnerando la normativa que intenta garantizar la transparencia y la limpieza del mismo."*¹⁰¹

Adicionalmente, el mismo Delgadillo considera que la infracción administrativa tiene tres elementos: a) El sujeto activo: persona física o moral que realiza la conducta ilícita; b) El sujeto pasivo: es el titular del bien jurídico lesionado; y c) La conducta, acción u omisión contraria a la norma, cuyo contenido principal es la

¹⁰⁰ Delgadillo, L. (2009) op. cit., p. 318

¹⁰¹ IFE, Tesauro, [En línea], disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/Biblioteca/2006Tesauro-part1.pdf> [4-05-2010]

voluntad que puede ser dolosa (cuando se sabe y quiere cometer la infracción) o culposa (cuando se comete por descuido o desconocimiento).¹⁰²

Finalmente, Nieto llama la atención sobre otra diferencia trascendental entre el sistema penal y el de infracciones administrativas: mientras en el primero existen órganos especializados que sólo realizan tal función, en el segundo sancionar es una función más, muchas veces accesoria o adjetiva a sus atribuciones sustantivas, por lo que los órganos administrativos son órganos de gestión genérica que tienen que cargar además con la responsabilidad de ejercer también la función sancionadora que salvaguarda los intereses públicos.¹⁰³

Hasta ahora se ha buscado exponer los fundamentos teóricos principales de la facultad sancionadora en relación con la materia electoral. En el siguiente capítulo se abordará específicamente la tipología de infracciones y sanciones que el COFIPE establece según el sujeto infractor, y se profundizará sobre la distribución de competencias entre los órganos del IFE para la tramitación del procedimiento sancionador electoral.

¹⁰² Delgadillo, L. (2009) op. cit., p. 319-320

¹⁰³ Nieto, A. (2005), op. cit., p. 130-131

III. El Sistema de Faltas Electorales y Sanciones Administrativas

En este apartado se estudiarán los antecedentes y marco legal del procedimiento sancionador electoral. Posteriormente se describirán sus tipos de acuerdo con la naturaleza de la queja y órgano facultado para su resolución. Finalmente se estudiarán los medios de defensa de los sujetos sancionados para recurrir las resoluciones de los órganos administrativos del IFE.

III.1 Antecedentes

Todas las legislaciones electorales en México desde 1836 y hasta 1988, establecieron delitos y faltas electorales con sus respectivas penas y sanciones.¹⁰⁴ Sin embargo, un sistema como tal, de faltas y sanciones administrativas en materia electoral, se estableció por primera vez en la legislación mexicana, con la reforma de 1990 que crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En su Libro Séptimo “De las nulidades; del sistema de medios de impugnación; y de las Sanciones Administrativas”, apareció el Título tercero: “De las faltas administrativas y de las sanciones” que comprendía los artículos 338 al 343 en los cuales se establecía que el Instituto Federal Electoral conocería de las infracciones que cometieran: las autoridades, los funcionarios electorales, los notarios públicos, los extranjeros, los ministros de culto religioso y los partidos políticos.¹⁰⁵

La intervención del IFE consistía en tomar conocimiento de los hechos, integrar un expediente y remitirlo a la autoridad competente (Secretaría de Gobernación en el caso de extranjeros o ministros de culto). En el caso de las infracciones cometidas por los partidos políticos, el IFE comunicaba al Tribunal Federal Electoral (Trife) y éste resolvía por medio de su Sala Central el

¹⁰⁴ Secretaría de Gobernación (1991), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado. México, p. 527

¹⁰⁵ Ibid. P. 527-542

procedimiento, mismo que podía terminar en la imposición de una multa al partido infractor.

Con las reformas de 1994 al COFIPE, se agregan al catálogo de infractores los ciudadanos que hayan actuado como Observadores Electorales, quienes podían ser sancionados con una multa, pero esta debería ser impuesta también por la Sala Central del Trife.¹⁰⁶

Respecto de los partidos políticos, con esta reforma se amplía tanto el catálogo de infracciones que pueden cometer, como el catálogo de sanciones: multa de 50 a 5 mil salarios mínimos; reducción de hasta el 50% de sus ministraciones de financiamiento público; supresión total de las mismas, y; suspensión y hasta cancelación de su registro.¹⁰⁷

Posteriormente, la reforma electoral de 1996 suprimió el Libro Séptimo del COFIPE, por lo que las disposiciones sobre este tema quedaron establecidas en el Título Quinto “De las faltas administrativas y de las sanciones” del Libro Quinto “Del Proceso Electoral” lo que comprendía los artículos 264 al 272.¹⁰⁸

La novedad es que correspondía ahora directamente al IFE, la aplicación de las sanciones y no al Tribunal como estaba previsto en la legislación anterior. Para ello, se estableció el procedimiento que seguiría el Instituto para que el Consejo General pudiera imponer, en su caso, las sanciones correspondientes a observadores electorales, asociaciones políticas y a partidos políticos.

Correspondió al recién creado -por motivo de la reforma constitucional de este mismo año- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la

¹⁰⁶ Tribunal Federal Electoral (1994) *Ordenamientos Electorales*, México. COFIPE, art. 338, p. 361

¹⁰⁷ Ibid. Art. 342 p. 364

¹⁰⁸ Instituto Federal Electoral (1999) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales, México, p. 218-224

facultad de revisar la legalidad y constitucionalidad de las resoluciones del Consejo General en materia de imposición de sanciones.

Con este marco normativo e institucional, se aplicaron las sanciones administrativas más cuantiosas en materia electoral en el mundo, por las infracciones que cometieron los partidos políticos durante la elección del año 2000, y que en términos generales consistió en el financiamiento ilícito de sus campañas proselitistas.

Al Partido Revolucionario Institucional (PRI) se le impuso una multa de casi mil millones de pesos (aproximadamente 100 millones de dólares) y a los partidos que integraron la coalición electoral ganadora de esa elección (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México), se les multó con casi 500 millones de pesos. Ambas multas se aplicaron con la reducción parcial o total de las ministraciones mensuales que por financiamiento público correspondían a los partidos sancionados.¹⁰⁹

III.2 Consideraciones en torno al sistema de faltas y sanciones vigente del año 1996 al año 2007

En términos generales se pueden destacar dos problemas principales que presentaba el marco legal instaurado a partir de la reforma electoral de 1996, en materia de faltas y sanciones administrativas:

En primer término, una insuficiencia de la norma electoral respecto del procedimiento para sancionar las faltas administrativas, lo cual fue en parte subsanado tanto por los reglamentos del IFE como por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral. Esta situación generó falta de certeza debido a los recurrentes

¹⁰⁹ Cfr. Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro (2006), *Elecciones, Dinero y Corrupción, Pemexgate y Los Amigos de Fox, Cal y Arena, México*.

cambios de criterio, la dilación en las investigaciones, la falta de oportunidad para imponer sanciones e incluso impunidad de los infractores.

En segundo lugar, la concentración de la facultad sancionadora en los órganos centrales del Instituto Federal Electoral. El Consejo General era el único facultado para resolver sobre la imposición de sanciones, lo cual generó un enorme retraso en la tramitación de los procedimientos, sobre todo durante el desarrollo de los procesos electorales de 2003 y 2006, ya que el Consejo General tenía que conocer de un gran número de quejas suscitadas en los distritos electorales. Véase el siguiente cuadro:

CUADRO III.1
QUEJAS GENÉRICAS TRAMITADAS EN EL IFE POR PROCESO ELECTORAL FEDERAL

Proceso Electoral Federal	No. de Procedimientos instaurados	Resueltos en años posteriores	%
2003	487	101	20.73
2006	779	704	90.37

Fuente: Cuadro propio elaborado a partir de los datos contenidos en el Informe sobre el cumplimiento de Indicadores de Gestión 2009, en materia jurídica del Instituto Federal Electoral. Consultado en línea en www.ife.org.mx el 19 de abril de 2010.

La elección presidencial de 2006 evidenció la fragilidad del sistema para contener las prácticas ilegales que durante ese proceso electoral, marcaron la actuación de partidos, candidatos, funcionarios públicos y personas físicas y morales ajenas a la contienda política, principalmente por la insuficiencia de facultades expresas e instrumentos efectivos y expeditos para el ejercicio de la facultad sancionadora.

Por ello es válido considerar, respecto de la elección de 2006, que las campañas negativas, la intervención mediática del entonces Presidente de la República, y la compra de mensajes televisivos con claras intenciones políticas por parte de grupos empresariales, constituyen el argumento mejor estructurado para cuestionar la legalidad del proceso electoral federal de ese año, por quienes

comparten la postura del que fuera el candidato perdedor de esa contienda presidencial.¹¹⁰

Sin embargo, no debe perderse de vista que la clase política mexicana en su conjunto, fue responsable de no adecuar el marco jurídico para subsanar las lagunas legales, y fortalecer la capacidad del IFE para conservar las condiciones de equidad en la contienda electoral, como numerosos especialistas y expertos en la materia solicitaron desde 2003.¹¹¹ Tales reformas se realizaron tardíamente pues el daño ocasionado a la solidez institucional de los órganos electorales mexicanos fue mayor, y seguramente llevará su tiempo recuperar el terreno perdido en términos de confianza ciudadana.¹¹²

III.3 El régimen sancionador vigente a partir de la reforma electoral de 2008

La reforma electoral de 2008 fue producto de un proceso que se pretendía de mayor envergadura en el contexto de la Ley para la Reforma del Estado¹¹³. Sin embargo el único resultado concreto de las negociaciones para la *Reforma del Estado Mexicano*, una vez transcurrido el plazo de un año que esa misma ley estableció para concretar los acuerdos, fue la reforma constitucional de 2007 que se concentró en el tema electoral. Posteriormente vinieron los cambios a la legislación secundaria que culminó con la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).¹¹⁴

¹¹⁰ Cfr. Villamil, Jenaro y Scherer Julio, (2007) *La guerra sucia de 2006, los medios y los jueces*, Grijalbo, México.

¹¹¹ A finales de 2003, los Consejeros Electorales que integraron el Consejo General de 1996 a 2003, enviaron al Congreso de la Unión una nota con importantes propuestas para realizar una nueva reforma electoral, en los temas que a su juicio requerían una actualización urgente para perfeccionar el sistema electoral y fortalecer las capacidades del IFE. Entre ellas, estaba justamente la desconcentración de la facultad sancionadora a las Juntas Locales y Distritales. Como se recuerda, la única modificación realizada entre 1996 y 2007 fue la correspondiente al tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero y sobre las cuotas de género en las candidaturas para promover la participación de la mujer en la vida política. Véase Woldenberg, J. (2006), "*La próxima reforma electoral*" [en línea] consultado el 3 de junio de 2010 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr7.pdf>

¹¹² Para entender las razones de la actuación de la autoridad electoral en el proceso electoral de 2006, véase: Instituto Federal Electoral, (2006), *Equidad y transparencia en la contienda electoral*, México, p. 11-30; y también: Ugalde, L. (2008), "*Así lo viví, testimonio de la elección presidencial de 2006*", Grijalbo, México.

¹¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2007.

¹¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2008.

En la iniciativa de reforma al Cofipe se lee: *“Las nuevas normas constitucionales en materia electoral tienen como ejes rectores los siguientes: el nuevo modelo de acceso de partidos y autoridades electorales a la televisión y la radio; un nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos, que deberá producir, a partir de las elecciones intermedias de 2009, una significativa reducción de los recursos públicos y del gasto en campañas electorales; la renovación escalonada de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo General del IFE, cuya primera expresión deberá producirse en los siguientes días, cuando la Cámara de Diputados ejerza sus facultades, una vez realizada la consulta a la sociedad que ordena el nuevo texto del artículo 41 de la Carta Magna, y finalmente un conjunto de importantes cambios que habrán de fortalecer la autonomía y capacidades del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la transparencia de su información y la racionalidad y eficacia en el ejercicio del gasto público utilizado para la organización y desarrollo de los procesos electorales.”*¹¹⁵

Más adelante señala que en materia de las sanciones administrativas, *“Quienes suscribimos la presente iniciativa queremos dejar establecido, ante esta Soberanía y de cara a la sociedad, que nuestra intención es única y exclusivamente que el IFE, como autoridad electoral, cuente con normas y procedimientos legales para hacer valer la ley y sancionar, conforme a la misma, a quienes la violen. No es admisible que la omisión en la ley vuelva a ser usada para la realización de conductas contrarias a los principios y normas constitucionales que rigen los procesos electorales”*¹¹⁶.

En clara referencia a lo sucedido en 2006, el legislador acepta que la ley era omisa y propició la comisión de conductas nocivas a la elección y al sistema democrático, por lo que en el nuevo Cofipe se establece con precisión y amplitud un nuevo conjunto de disposiciones que tienen el propósito de preservar los *principios y normas constitucionales que rigen los procesos electorales*, y dotan al Instituto Federal Electoral de los instrumentos necesarios para prevenir y sancionar posibles

¹¹⁵ Cámara de Senadores, (2007) Iniciativa de reforma al COFIPE. [En línea] consultado el 1 de junio de 2010 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/070_DOF_14ene08.pdf p. VI

¹¹⁶ Ibidem p. XXVIII

violaciones a los mismos. Tales normas configuran el régimen administrativo sancionador electoral mexicano.

En este nuevo régimen se identifican cuatro tipos de procedimientos, cuyas particularidades son desarrolladas por los siguientes artículos del Cofipe:

- a) Procedimiento sancionador ordinario (Artículos 361 al 366)
- b) Procedimiento especial sancionador (Artículos 367 al 371)
- c) Procedimiento sancionador derivado de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos (Artículos 372 al 378)
- d) Procedimiento sancionador disciplinario interno para los funcionarios del IFE (Artículos 381 al 387)

A fin de perfeccionar las normas del Cofipe, el Consejo General del IFE emitió el Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral, el cual reglamenta los dos primeros procedimientos enunciados, ya que el que se refiere a las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos es materia de otro Reglamento, y el que se refiere al disciplinario interno se desahoga conforme a lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y de los Trabajadores Administrativos del Instituto Federal Electoral.

Las faltas electorales y sus respectivas sanciones se clasifican en la legislación electoral, de conformidad con el sujeto infractor, de tal manera que a continuación se presentan así organizadas, las infracciones y sanciones materia del régimen sancionador electoral.

CUADRO III.2
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE PARTIDOS POLÍTICOS

INFRACCIONES	SANCIONES
<p>a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;</p> <p>b) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;</p> <p>c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;</p> <p>d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;</p> <p>e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;</p> <p>f) Exceder los topes de gastos de campaña;</p> <p>g) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;</p> <p>h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas electorales;</p> <p>i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;</p> <p>j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;</p> <p>k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a su información;</p> <p>l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;</p> <p>m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral; y</p> <p>n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en el Código.</p>	<p>I. Con amonestación pública;</p> <p>II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;</p> <p>III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;</p> <p>IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;</p> <p>V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y</p> <p>VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.</p>

Fuente: Cofipe, arts. 342 y 354 párrafo 1, inciso a)

Entre las obligaciones de los partidos aludidas en el inciso a) de este catálogo de faltas, y que se relacionan en el artículo 38 del Cofipe, destaca la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Con fundamento en esta disposición, el Tribunal ha considerado que los partidos son responsables de las conductas violatorias de la norma electoral en que incurran sus dirigentes, precandidatos, candidatos, militantes o simpatizantes, por lo que es común que en los procedimientos sancionadores enderezados contra alguno de esos sujetos sancionables, también se impute responsabilidad a los partidos políticos y eventualmente se les sancione, a menos que el partido demuestre un claro deslinde público y la realización de acciones para evitar la comisión de los ilícitos.¹¹⁷

CUADRO III.3
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

INFRACCIONES	SANCIONES
a) El incumplimiento de las obligaciones que les señala el artículo 35 de este Código, y b) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses;

Fuente: Cofipe, arts. 343 y 354 párrafo 1, inciso b)

La ley electoral define a las Agrupaciones Políticas Nacionales como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada (Cofipe, art. 33). Su participación en los procesos electorales sólo es posible mediante acuerdos que establezcan con algún partido político o coalición, los cuales tienen que registrarse ante el IFE.

¹¹⁷ Véase la tesis relevante S3EL 034_2004 de rubro: Partidos Políticos. Son imputables por las conductas de sus miembros y personas relacionadas con sus actividades. Disponible en línea en: <http://148.207.17.195/SISCON/gateway.dll/nJurTes/nTerceraEpoca/nsuperior/ntesisrelevantes/n2004/nelectoral2004/tre0342004>

Con la reforma electoral del año 2008, perdieron la posibilidad de recibir financiamiento público para sus actividades, pero aún están sujetas al mismo régimen de fiscalización que los partidos políticos.

CUADRO III.4
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

INFRACCIONES	SANCIONES
a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso; b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por este Código; c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña; d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en este Código; e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General; y f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato;

Fuente: Cofipe, arts. 344 y 354 párrafo 1, inciso c)

La reforma electoral de 2008, regula por primera vez el desarrollo de las precampañas y en consecuencia introduce como sujetos sancionables a los aspirantes y precandidatos. En algunas legislaciones electorales locales, como es el caso del Distrito Federal, el rebase de topes de gastos de campaña se sanciona de manera administrativa, con la anulación de la elección y la pérdida del derecho tanto del partido como del candidato, para participar en la elección extraordinaria.¹¹⁸

¹¹⁸ Se recomienda la lectura de la sentencia del Juicio de Revisión Constitucional del caso de la anulación de la elección para jefe Delegacional en Miguel Hidalgo del Distrito Federal, disponible en línea en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

CUADRO III.5
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE CIUDADANOS, DIRIGENTES, AFILIADOS A LOS PARTIDOS
O CUALQUIER PERSONA FÍSICA O MORAL

INFRACCIONES	SANCIONES
<p>a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;</p> <p>b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;</p> <p>c) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores; y</p> <p>d) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.</p>	<p>I. Con amonestación pública;</p> <p>II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo; y</p> <p>III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo;</p>

Fuente: Cofipe, arts. 345 y 354 párrafo 1, inciso d)

Resulta oportuno destacar que por lo que hace a lo previsto en el inciso a) del cuadro anterior, el procedimiento sancionador puede ser seguido tanto en el procedimiento ordinario al que nos hemos referido en este trabajo, como en el procedimiento a cargo de la unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, cuando se refiera a requerimientos realizados por esta instancia en el desarrollo de su actividad fiscalizadora.

Por otro lado, la infracción consistente en proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores, constituye al mismo tiempo un delito electoral, por lo que en los casos en los que el IFE detecta esta irregularidad, da vista a la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Electorales.¹¹⁹

¹¹⁹ El principio *non bis in idem* (no dos veces por lo mismo) aplicable al derecho administrativo sancionador, privilegia el castigo penal de los ilícitos administrativos, cuando así están tipificados, en virtud de ser comúnmente sanciones más duras y ejemplares.

CUADRO III.6
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL

TRATÁNDOSE DE OBSERVADORES ELECTORALES U ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES

INFRACCIONES	SANCIONES
a) El incumplimiento, según sea el caso, de las obligaciones establecidas en los párrafos 3 y 4 del artículo 5 de este Código; y b) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	I. Con amonestación pública; II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; y III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.

Fuente: Cofipe, arts. 346 y 354 párrafo 1, inciso e)

Resulta aplicable también en este caso lo señalado en el punto anterior respecto a que el procedimiento sancionador puede ser seguido tanto en el procedimiento ordinario como en el procedimiento a cargo de la unidad de fiscalización cuando se refiera a la revisión del informe de financiamiento y gastos de las organizaciones de observadores electorales.

CUADRO III.7
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL

TRATÁNDOSE DE AUTORIDADES O SERVIDORES PÚBLICOS, DE CUALQUIERA DE LOS PODERES DE LA UNIÓN; DE LOS PODERES LOCALES; ÓRGANOS DE GOBIERNO MUNICIPALES; DEL DISTRITO FEDERAL, ÓRGANOS AUTÓNOMOS Y CUALQUIER OTRO ENTE PÚBLICO

INFRACCIONES	SANCIONES
a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral; b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia; c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en	De acuerdo a lo que disponga la legislación aplicable al caso concreto ya que conocida la infracción el IFE debe integrar un expediente y remitirlo al superior jerárquico para que éste proceda en los términos de ley. Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se

INFRACCIONES	SANCIONES
<p>cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;</p> <p>e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y</p> <p>f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.</p>	<p>proceda en los términos de las leyes aplicables.</p>

Fuente: Cofipe, arts. 347 y 355 Párrafo 1

Respecto de las quejas o denuncias que se presenten en contra de servidores públicos de cualquier nivel de gobierno, el Tribunal ha adoptado una serie de criterios en una multiplicidad de casos, cuyo estudio conviene profundizar directamente en las sentencias emitidas a partir de 2009 y que por su variedad y complejidad escapan a los propósitos del presente trabajo.¹²⁰ Pero, se destaca que una de las materias más recurrentes de procedimientos sancionadores contra servidores públicos, es la difusión de propaganda personalizada prohibida por el artículo 134 constitucional.

CUADRO III.8
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE NOTARIOS PÚBLICOS

INFRACCIONES	SANCIONES
<p>a) Incumplimiento de las obligaciones de mantener abiertas sus oficinas el día de la elección y de atender las solicitudes que les hagan los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.</p>	<p>De acuerdo a lo que disponga la legislación aplicable al caso concreto ya que conocida la infracción, el IFE debe integrar un expediente y remitirlo a la autoridad competente.</p>

Fuente: Cofipe, arts. 348 y 355 párrafo 2

CUADRO III.9
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE EXTRANJEROS

INFRACCIONES	SANCIONES
<p>a) Las conductas que violen lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución y las leyes aplicables.</p>	<p>De acuerdo con lo que establezca la ley, ya que el IFE sólo informa a la Secretaría de Gobernación.</p>

Fuente: Cofipe, arts. 349 y 355 párrafo 3

¹²⁰ Véase el sistema de consulta de sentencias, disponible en www.trife.org.mx

CUADRO III.10
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE CONCESIONARIOS O PERMISIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN

INFRACCIONES	SANCIONES
<p>a) La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;</p> <p>b) La difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al Instituto Federal Electoral;</p> <p>c) El incumplimiento, sin causa justificada, de su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos, y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto; y</p> <p>d) La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o para calumniar a los candidatos; y</p> <p>e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código.</p>	<p>I. Con amonestación pública;</p> <p>II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;</p> <p>III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza.</p> <p>IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios.</p> <p>V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo.</p>

Fuente: Cofipe, arts. 350 y 354 párrafo 1, inciso f)

La introducción de estas disposiciones en la pasada reforma electoral de 2008, constituyen uno de sus aspectos más relevantes y complejos en su aplicación. Durante 2009 y el primer trimestre de 2010, las sanciones impuestas a

concesionarios de radio y televisión, acumularon un total de más de 200 millones de pesos.¹²¹

CUADRO III.11
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS QUE PRETENDAN CONSTITUIR PARTIDOS POLÍTICOS

INFRACCIONES	SANCIONES
a) No informar mensualmente al Instituto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro; b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y c) Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.	I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; y III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional;

Fuente: Cofipe, arts. 351 y 354 párrafo 1, inciso g)

Estas disposiciones también fueron introducidas en la reforma de 2008, y en virtud de que sólo se puede iniciar los trámites de constitución y registro de un nuevo partido político después de cada elección presidencial, aún no se han presentado procedimientos sancionadores por estas infracciones.

CUADRO III.12
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE ORGANIZACIONES SINDICALES, LABORALES O PATRONALES, O DE CUALQUIER OTRA AGRUPACIÓN CON OBJETO SOCIAL DIFERENTE A LA CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS, ASÍ COMO SUS INTEGRANTES O DIRIGENTES, EN LO RELATIVO A LA CREACIÓN Y REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS

INFRACCIONES	SANCIONES
a) Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva a los mismos; y b) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.	I. Con amonestación pública; y II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

Fuente: Cofipe, arts. 352 y 354 párrafo 1, inciso h)

¹²¹ La Jornada en línea, 19 de mayo de 2010, disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2010/05/19/index.php?section=politica&article=015n1pol>

CUADRO III.13
INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL
TRATÁNDOSE DE LOS MINISTROS DE CULTO, ASOCIACIONES, IGLESIAS O AGRUPACIONES
DE CUALQUIER RELIGIÓN

INFRACCIONES	SANCIONES
a) La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación; b) Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular; y c) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas este Código.	De acuerdo con lo que establezca la ley, ya que el IFE sólo informa a la Secretaría de Gobernación, para los efectos legales conducentes.

Fuente: Cofipe, arts. 353 y 355 párrafo 4

De la simple lectura del catálogo de faltas electorales y sanciones establecido en el Cofipe, se aprecia la complejidad y relevancia del instrumento que hace posible la previsión y sanción de las conductas que atentan contra los procesos electorales, que no es otro sino el Procedimiento Sancionador Electoral, cuyo marco normativo se enuncia en el siguiente párrafo.

III.4 Marco normativo vigente del Régimen Sancionador Electoral

Las normas que regulan el régimen sancionador electoral mexicano se desprenden de la Constitución y se encuentran desarrolladas en diversas leyes y disposiciones reglamentarias del Instituto Federal Electoral, como a continuación se especifica:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículos 14 (garantía de audiencia y debido proceso), 16 (principio de legalidad o seguridad jurídica), 20 (principios de los procesos penales) y 22 (racionalidad de las multas), todos estos artículos relacionados con los límites previstos al *ius puniendi* del Estado; artículos 41 y 99, relacionados con las facultades de los órganos electorales; artículos 108 y 109, relacionados con las responsabilidades de los servidores públicos; finalmente el artículo 134, relacionado con las prohibiciones a los servidores públicos de influir en la equidad de la competencia entre los partidos y de realizar propaganda gubernamental personalizada.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Libro Séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, artículos 340 al 387.

Reglamentación interna del IFE

- Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral. [DOF 06Feb09.](#)
- Reglamento del Instituto Federal Electoral relativo a la propaganda institucional y político-electoral de servidores públicos. [DOF 07Abr08.](#)
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como de actos anticipados de campaña. [CG38-09 29Ene09.](#) [DOF 30Ene09.](#)
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [CG39-09 29Ene09.](#) [DOF 16Feb09.](#)
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican las normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [CG126-09 31Mar09.](#) [DOF 16Abr09.](#)
- Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. [DOF 08Ago08.](#)

- Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Manual de Normas y Procedimientos para el intercambio de información respecto a las liquidaciones que determinen créditos fiscales derivados de multas impuestas por el Instituto Federal Electoral por violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 22Feb10.

Otras normas de aplicación supletoria

- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Principios generales aplicables

- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en lo conducente, son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, y los principios generales del derecho.

III.5 El Procedimiento Sancionador Electoral

El Reglamento de quejas y denuncias del IFE establece que el Procedimiento Sancionador tiene la finalidad de determinar la existencia de faltas a la normatividad electoral federal y la responsabilidad administrativa del presunto infractor, mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que aporten las partes y de los que resulten de la investigación que realice la autoridad electoral.

Como lo establece la ley, el Procedimiento Sancionador Electoral puede ser de naturaleza ordinaria o especial; en el siguiente esquema se desglosan los supuestos previstos para determinar el tipo de Procedimiento.

CUADRO III.14
SUPUESTOS QUE DETERMINAN EL TIPO DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL (PSE)

TIPO DE PSE	SUPUESTOS
Ordinario (en todos los casos es a nivel central)	El procedimiento sancionador ordinario será aplicable en cualquier tiempo para los casos de violaciones a lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Código; o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, siempre y cuando se trate de propaganda distinta a la difundida en radio o televisión, así como para la atención de conductas diversas a las señaladas en los artículos y supuestos citados.
Especial a nivel central	<p>Primer supuesto: fuera del proceso electoral, por actos presuntamente violatorios a lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, siempre y cuando, las posibles violaciones se encuentren relacionadas con la difusión de propaganda que pudiera considerarse política o electoral en radio y televisión.</p> <p>Segundo supuesto: dentro del proceso electoral, por las faltas siguientes:</p> <p>I. Por faltas señaladas en la Base III del artículo 41 de la Constitución, y las que se refieren en general a irregularidades e incumplimientos sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión; a contrataciones de partidos políticos, personas o particulares de tiempos para transmitir propaganda política o electoral en radio y televisión; a propaganda política o electoral de partidos políticos que calumnie a las personas o denigre a las instituciones; así como a publicidad de gobierno emitida durante las campañas.</p> <p>II. Por la conculcación a lo previsto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.</p> <p>III. Por propaganda política o electoral.</p> <p>IV. Por actos anticipados de precampaña o campaña.</p>
Especial a nivel distrital	<p>Primer supuesto: fuera del proceso electoral, por faltas a que se refiere el artículo 371, párrafo 1 del Código, cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.</p> <p>Segundo supuesto: dentro del proceso electoral, a nivel distrital, por la comisión de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 371 del Código.</p>

En el siguiente apartado se profundizará sobre las particularidades del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital, ya que se considera una de las áreas de oportunidad más relevantes para elevar la profesionalización de los funcionarios de carrera que tienen a su cargo la tramitación de este procedimiento.

En efecto, por lo que hace a los procedimientos sancionadores ordinario y especial a nivel central, cuya tramitación recae en el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General, el diseño institucional ha previsto una estructura especializada, la Dirección de Asuntos Jurídicos, que es una unidad técnica adscrita directamente al Secretario Ejecutivo, integrada por abogados especialistas en esta materia y que son quienes materialmente ponen los asuntos en estado de resolución para la consideración del Consejo General.¹²²

En el caso de las Juntas Ejecutivas Distritales, la responsabilidad de la tramitación del Procedimiento Especial Sancionador, recae en los Vocales Ejecutivos, quienes son funcionarios administrativos responsables de la coordinación de los trabajos de la Junta y que adicionalmente tienen que aplicar la compleja facultad sancionadora. En el caso de los procedimientos sancionadores tramitados ante los órganos centrales, los vocales ejecutivos fungen como autoridades auxiliares para la verificación de hechos o realización de diligencias que ordene la Secretaría del Consejo General.

Finalmente se apunta que todas las resoluciones de los órganos del IFE recaídas a los procedimientos sancionadores, son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como se muestra en la siguiente tabla:

CUADRO III.15
INSTANCIAS DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL

TIPO DE PROCEDIMIENTO	ÓRGANO RESOLUTOR	ÓRGANO REVISOR INTERNO	SALA COMPETENTE DEL TEPJF
Ordinario	Consejo General	Ninguno	Sala Central
Especial	Consejo General	Ninguno	Sala Central
Especial	Junta o Consejo Distrital	Junta o Consejo Local correspondiente a la entidad federativa del respectivo distrito	Sala regional de la circunscripción a que pertenezca la autoridad responsable.

Fuente: Cofipe, artículos 340-387

¹²² Véase: estructura organizacional del IFE, disponible en línea en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-EstructuraOrganicalFE/DEA-organigrama-pdfs/2007/TOC_311207.pdf

Las resoluciones del Consejo General son impugnables mediante el recurso de apelación establecido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹²³, directamente ante la sala central del Tribunal.

En cambio las resoluciones de los órganos distritales, son impugnables mediante el recurso de revisión que se presenta ante el órgano superior jerárquico, ya sea la Junta Local o el Consejo Local de la entidad a la que pertenece el distrito.

Las resoluciones recaídas a los recursos de revisión resueltos por las Juntas o Consejos Locales, como primera instancia revisora, son impugnables en una segunda y última instancia mediante el recurso de apelación que se promueve ante la sala regional del Tribunal que corresponda a la Circunscripción a la que pertenece el Consejo o Junta Local, y cuyas resoluciones son inatacables.

Estos medios de impugnación constituyen los mecanismos de defensa que pueden ejercer los sujetos sancionados por la administración electoral. Sus efectos pueden ser la confirmación o revocación de las sanciones impuestas. Su propósito es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.¹²⁴

III.6 El Procedimiento Sancionador Electoral en el Proceso Electoral Federal 2008-2009

El desempeño institucional del Proceso Electoral Federal 2008-2009, con respecto a este tema, es contrastante con los altos niveles de eficiencia y eficacia que se obtuvieron en la mayoría de las funciones tradicionales de la administración electoral. En efecto, tras 20 años de existencia del Instituto Federal Electoral, 7 procesos electorales organizados -tres de ellos presidenciales-, la maquinaria administrativa electoral funciona con altos niveles de desempeño en temas como la conformación del padrón y las listas nominales, la integración de las mesas directivas de casillas, la

¹²³ Véase LGSMIME art. 42 [en línea], http://normateca.ife.org.mx/internet/files_otros/NFI/REG3.pdf

¹²⁴ Ibidem, art. 34 p. 1

capacitación a los ciudadanos sorteados para conformarlas, la elaboración y distribución de la documentación y los materiales electorales, la recepción de la votación y los cómputos, etcétera.

Otra historia cuentan los resultados obtenidos con el monitoreo de los mensajes en radio y televisión de los partidos, la fiscalización de las precampañas y destacadamente, las resoluciones e imposición de sanciones derivadas del Procedimiento Sancionador Electoral. Varios asuntos que trascendieron en la opinión pública sobre la pasada elección de 2009, tuvieron que ver con la capacidad del IFE para enfrentar estas nuevas facultades y para usar los “dientes” con los que lo dotó el legislador a fin de mantener la equidad en la contienda.

Así, temas como la rebeldía de las televisoras para aplicar las pautas de transmisión en tiempos del Estado que el IFE ordenó, tuvieron que ser procesados a través del Procedimiento Sancionador Electoral que culminó en la imposición de sanciones a las dos empresas televisivas involucradas, sanciones consistentes en multas millonarias que sin embargo, a la fecha no ha sido posible hacer efectivas.

Pero eso sólo fueron los casos más notorios de los muchos que transitaron por la vía del procedimiento administrativo sancionador. Por la amplitud del catálogo de faltas y sanciones, numerosas personas que tuvieron alguna participación en la elección se vieron involucradas en estos procedimientos: precandidatos, candidatos, proveedores de bienes y servicios de campaña, militantes y simpatizantes de partidos políticos, observadores electorales, autoridades estatales y municipales, entre otros.

**CUADRO III.16
PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES INICIADOS DURANTE 2009**

Tipo de procedimiento	Total
Ordinario	206
Especial	349

Fuente: elaboración propia a partir del contenido del Informe del Secretario del Consejo General, en cumplimiento al artículo 8 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, de fecha 21 de enero de 2010, disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InfomesLegal/DS-ReglamentoMateria-QuejasDenuncias/docs-informes/CGo290110infp_3.doc

Como se observa en la tabla anterior, durante 2009 y principalmente durante el desarrollo del proceso electoral, se iniciaron 555 procedimientos sancionadores, para determinar la responsabilidad de diversas personas físicas y morales, en la probable comisión de infracciones a la ley.

Respecto de los sujetos denunciados, en el siguiente cuadro se muestra el número de procedimientos por tipo de infractor, de donde destaca que los más frecuentemente denunciados son los partidos políticos, seguidos de los funcionarios públicos y candidatos.

CUADRO III.17
SUJETOS DENUNCIADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES 2009

Presunto infractor	Ordinario	Especial
Partidos Políticos	85	153
Funcionarios públicos	90	124
Candidatos	46	83
Concesionarios de radio y televisión	2	50
Quien resulte responsable	12	20
Ciudadanos	5	7
Periódicos, revistas y editoriales	3	2
Agrupaciones Políticas	16	0
Funcionarios electorales	21	0
Otros	10	12

Nota: En la mayoría de procedimientos sancionadores se involucra a más de un presunto infractor, por ejemplo candidatos y partidos, funcionarios y partidos, candidatos y concesionarios, etc., por lo que la suma es superior al número de procedimientos.

Fuente: elaboración propia a partir del contenido del Informe del Secretario del Consejo General, en cumplimiento al artículo 8 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, de fecha 21 de enero de 2010, disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InfomesLegal/DS-ReglamentoMateria-QuejasDenuncias/docs-informes/CGo290110infp_3.doc

Respecto de los tipos de infracciones presuntamente cometidas, y tramitadas a través del procedimiento sancionador especial, en el siguiente cuadro puede apreciarse como la mayoría de los mismos, estuvieron relacionados directamente con la competencia electoral de partidos y candidatos, ya que las presuntas

infracciones denunciadas con más frecuencia fue la propaganda calumniosa o denigratoria, la propaganda violatoria de la norma electoral, la propaganda transmitida en radio y televisión, y también la presunta promoción personalizada de servidores públicos.

CUADRO III.18
TIPO DE INFRACCIONES DENUNCIADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ESPECIALES 2009

Materia de la queja	Total	%
Denigración y calumnia	56	10.0
Presunta contratación indebida de spots en radio y/o televisión.	55	10.0
Presunta promoción personalizada de servidores públicos, en supuesta violación al artículo 134, párrafo octavo (o séptimo y octavo) de la Constitución.	55	10.0
Propaganda contraria a la normativa electoral.	48	8.6
Difusión de propaganda gubernamental en etapa de campaña electoral	43	7.7
Actos anticipados de campaña.	41	7.4
Incumplimiento en los pautados ordenados por el Instituto.	35	6.3
Utilización indebida de programas sociales del gobierno.	11	1.9
Otros	5	0.9

Fuente: elaboración propia a partir del contenido del Informe del Secretario del Consejo General, en cumplimiento al artículo 8 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, de fecha 21 de enero de 2010, disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-ReglamentoMateria-QuejasDenuncias/docs-informes/CGo290110infp_3.doc

III.7 El Procedimiento Especial Sancionador en órganos distritales

Como ya se señaló, la creación de este procedimiento respondió a la necesidad de desconcentrar la facultad sancionadora que hasta la reforma de 2009 tenía sólo el Consejo General, y de esta manera, permitir que un importante número de quejas que en cada proceso electoral llegaban hasta ese órgano superior del IFE, se tramitaran de manera expedita directamente en el ámbito distrital donde se originó la presunta infracción administrativa.

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) en órganos distritales está restringido al conocimiento de faltas administrativas que tengan relación con alguna de las siguientes hipótesis previstas en el artículo 371 párrafo 1 del Cofipe:

1. Cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión.
2. Cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.

La Secretaría del Consejo General tiene la facultad de atraer las quejas que revistan gravedad o constituyan infracciones generalizadas. El Reglamento de Quejas, establece en su artículo 75, que se valorará la facultad de atracción en las situaciones siguientes:

- a) Que las infracciones denunciadas hayan ocurrido en dos o más distritos electorales federales.
- b) Que los hechos denunciados hayan sido cometidos por funcionarios públicos federales, estatales o municipales.
- c) Que en la propaganda electoral utilizada por el denunciado se denigre o calumnie en términos de lo dispuesto por el Código.
- d) Que la propaganda denunciada sea de carácter religioso.
- e) Que la propaganda denunciada sea en medios impresos nacionales o en portales de Internet.

De acuerdo al Cofipe, las denuncias por las cuales se pretenda el inicio del procedimiento sancionador especial, deben ser presentadas ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital que corresponda al lugar en que haya ocurrido la conducta denunciada, y este funcionario será el responsable de la sustanciación del procedimiento hasta la formulación del proyecto de resolución que presentará al Consejo o Junta Distrital para su aprobación.

Aunque el Reglamento de Quejas no desarrolla las características específicas, el procedimiento especial sancionador también puede iniciar de oficio, cuando la autoridad conozca directamente la comisión de la infracción, por lo que en tal caso no existirá denuncia y corresponderá al Vocal Ejecutivo realizar las actuaciones pertinentes para generar las constancias que funden y motiven el inicio del procedimiento sancionador, como puede ser un acta circunstanciada.

De manera general, la sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador, comprende los siguientes actos y plazos:

CUADRO III.19
FASES Y PLAZOS DE SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Fases del procedimiento	Plazo
1. Presentación de la denuncia	Las denuncias se pueden presentar en cualquier momento y marcan el inicio de cómputo de plazos
2. Acciones de preservación de los hechos denunciados	Desde presentada la denuncia y hasta antes de emitir el acuerdo de admisión
3. Admisión o desechamiento de la denuncia	24 horas después de presentada la queja
4. Desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos	Dentro de las 48 horas siguientes a la admisión de la queja
5. Admisión y desahogo de pruebas	Durante el desarrollo de la audiencia
6. Formulación del proyecto de resolución	Dentro de las 24 horas después de concluida la audiencia
7. Resolución en sesión pública	Dentro de las 24 horas siguientes a la elaboración del proyecto
8. Fase de impugnaciones (en su caso)	Los recursos de revisión deben presentarse en el término de 4 días posteriores a la notificación de la resolución impugnada.
9. Ejecución de sanciones (en su caso)	Una vez que prescriba el plazo para su impugnación o bien que las sanciones queden firmes por sentencia del TEPJF.

Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento de Quejas del Instituto Federal Electoral.

Como puede apreciarse de la tabla anterior, el Procedimiento Especial Sancionador, debe resolverse en plazo máximo de 5 días contados a partir del momento que se presenta la denuncia, o de cuatro días en caso de haberse iniciado

de oficio. Una vez que sea notificada la resolución, los interesados podrán promover un recurso de revisión ante el Consejo o Junta Local correspondiente dentro de los 4 días siguientes. Resuelto el recurso de revisión, se podrá impugnar ante la Sala Regional del TEPJF que corresponda, mediante juicio de apelación.

Entre los aspectos más relevantes a tomar en cuenta para el desarrollo de cada una de las fases del procedimiento especial sancionador en la esfera de competencia de la autoridad administrativa electoral, destacan los siguientes:

a) Admisión o desechamiento de la denuncia

Corresponde al Vocal Ejecutivo realizar la valoración de los méritos de la denuncia, que en el caso de este procedimiento, debe cumplir puntualmente los requisitos procesales¹²⁵ para que se acuerde su admisión, ya que a diferencia del Procedimiento Sancionador Ordinario, el Especial se rige por el principio dispositivo, es decir, aquel en que la autoridad basa su actuación en los elementos aportados por las partes, sin que esté obligada a subsanar sus deficiencias.¹²⁶

Uno de los elementos que revisten mayor importancia para esta valoración, es que el denunciante aporte las pruebas necesarias que sustenten su denuncia. Solamente son admitidas las pruebas documental y técnicas.¹²⁷

De admitirse la queja debe ordenarse la integración del expediente y entregarle copia del mismo al denunciado o presunto infractor (correr traslado) con el citatorio a la audiencia de pruebas y alegatos, para que esté en posibilidad de contestar y defenderse de las imputaciones y presuntas violaciones a las normas electorales de que se le acusa.

¹²⁵ Cofipe, artículo 368, párrafo

¹²⁶ Ver nota no. 88 en pág. 45

¹²⁷ Cofipe, artículo 369, párrafo 2.

b) Preservación de los hechos denunciados

Sin ser un elemento formalmente definido en el Reglamento de Quejas, por la experiencia institucional se ha establecido que la autoridad debe tomar las medidas necesarias para verificar y preservar los actos denunciados, siempre que esto sea posible, porque llegado el extremo de que la denuncia sea deficiente y tenga que desecharse, no se puede permitir que por un requisito procesal incumplido, la autoridad no intervenga a fin de evitar que se siga violando la norma electoral. En todo caso estas actuaciones pueden constituirse en un elemento de prueba en el procedimiento que le siga a la denuncia, o en el caso de ser desechada, en el fundamento del inicio oficioso del procedimiento sancionador.

c) Audiencia de pruebas y alegatos

Esta audiencia se desarrolla de forma oral, debe ser conducida por el propio Vocal Ejecutivo, y debe levantarse constancia de su desarrollo. Es conveniente grabar el audio y/o video de todo lo ahí ocurrido. La ley establece que la inasistencia de las partes no impedirá su celebración.¹²⁸ Tanto quejoso como denunciado pueden comparecer por conducto de representantes o apoderados. En esta audiencia el Vocal Ejecutivo debe resolver sobre la admisión y desahogo de pruebas.

d) Formulación del proyecto de resolución

El proyecto de resolución es el documento en el cual se detallan las actuaciones de la autoridad en el desahogo del Procedimiento Sancionador, se hace la valoración de las pruebas y demás elementos relacionados con la responsabilidad del presunto infractor, y finalmente se fundamenta y motiva la propuesta de resolución.

La parte más problemática la constituye la individualización de la sanción, ya que constituye todo un reto de abstracción en el que deben tomarse en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa,

¹²⁸ Cofipe, artículo 369, párrafo 3.

tales como: la gravedad de la falta, circunstancias de modo, tiempo y lugar; las condiciones socioeconómicas del infractor, si hay reincidencia, lucro o beneficio, etc.¹²⁹

e) Resolución

El aspecto más problemático de esta fase lo constituye el hecho de que la decisión de aprobar o no el proyecto, recae durante los procesos electorales, en los Consejeros Electorales que integran el Consejo Distrital, de quienes puede afirmarse que en general carecen del criterio jurídico y administrativo para poder tomar decisiones autónomas adecuadas en esta materia, por lo que acaban haciendo lo que el Vocal Ejecutivo les instruye ya sea por convencimiento o por disciplina institucional.

f) Ejecución

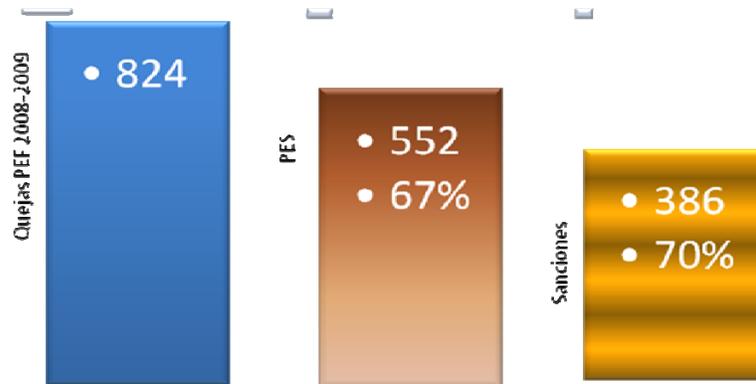
Si la sanción impuesta consiste en multas, una vez que la resolución ha quedado firme, es decir, que no fue impugnada o que fue ratificada en los recursos de revisión y en su caso de apelación, el Vocal Ejecutivo tiene que informar a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto el monto de las mismas. En el caso de que el infractor sea un Partido Político, la multa se descontará de sus ministraciones de financiamiento público. En el caso de ser personas físicas o morales, se solicitará la intervención del Servicio de Administración Tributaria para lograr su cobro.

De acuerdo a la información disponible de lo acontecido en el Proceso Electoral Federal 2008-2009, a nivel nacional, al analizar el número de quejas, procedimientos sustanciados y sanciones impuestas por los órganos distritales del IFE, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, 67% de las quejas interpuestas derivaron en un Procedimiento Sancionador, y de éstos, en el 70% de los casos se impuso alguna sanción.

¹²⁹ Cofipe, artículo 355, párrafo 5

Gráfica III.1

**Quejas, Procedimientos Especiales y Sanciones 2009
Consejos Distritales**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del Anexo 1

Para tener un control de las quejas interpuestas, informar al Consejo General, valorar la facultad de atracción y ofrecer información pública de manera oportuna, se implementó un sistema informático en el que se debería capturar toda la información relativa a las quejas interpuestas y el estado procesal de los Procedimientos Sancionadores, en cada uno de los distritos electorales del país. Dicho sistema aún está disponible para su consulta en la página de internet del IFE.

En este sistema, denominado “Sistema para la transparencia de quejas y denuncias”, lamentablemente no se da cuenta de datos fundamentales para un análisis más profundo más allá de lo estadístico. Por ejemplo, no se puede determinar cuántos de estos procedimientos se iniciaron de oficio sin que se presentara queja por tercero, ya que incluso las actuaciones de oficio están cuantificadas como quejas; de ahí que se incluyen en el total de 824 que se observa en la gráfica; tampoco se tiene información de cuántas resoluciones de los Consejos Distritales se impugnaron mediante el recurso de revisión ante los Consejos Locales, ni mucho menos cuántos de estos asuntos confirmaron, modificaron o revocaron las resoluciones originales. Tampoco pueden obtenerse datos relativos a las características de los denunciantes y denunciados, a fin de conocer cuántas quejas fueron interpuestas por, o bien o contra de, representantes de partido, Consejeros,

ciudadanos, candidatos, funcionarios públicos, etc. Este debe ser un aspecto importante a mejorar para el futuro inmediato.

Por último es pertinente destacar que la organización del proceso electoral es muy compleja, cada una de las actividades que lo componen tienen tiempos improrrogables establecidos en la ley, y la estructura institucional está completamente avocada a dar cumplimiento a las mismas. Es decir, la atención de los procedimientos especiales sancionadores absorbe mucho tiempo y distrae a la autoridad electoral de su labor fundamental que es organizar la elección.

Un ejemplo de lo complicado que puede llegar a ser la resolución de una denuncia, lo constituye el caso que finalmente se resuelve mediante la sentencia SM-RAP-2/2010, cuya lectura se recomienda ya que este asunto constituyó un verdadero galimatías para los órganos del Instituto, en primer lugar para determinar la competencia, y posteriormente para poder adoptar una resolución ajustada a derecho, ya que el Tribunal corrigió hasta en tres ocasiones las decisiones adoptadas por los órganos distritales y locales del IFE. Aunque finalmente se impuso una sanción consistente en multas, la resolución final de los hechos denunciados se pronunció después de ocho meses de litigios, tanto a nivel administrativo como en la instancia jurisdiccional.¹³⁰

Finalmente, en un contexto social que exige rendición de cuentas, eficacia y eficiencia de los órganos del Estado, resulta fundamental que se construyan verdaderos indicadores de gestión que permitan evaluar el desempeño institucional en la aplicación de la función sancionadora.

Durante el ejercicio 2009, efectivamente se construyó un indicador de gestión en esta materia, al que se identificó como “eficiencia legal” relacionado con la función

¹³⁰ La sentencia se encuentra disponible en línea en: [http://148.207.17.195/SISCON/GATEWAY.DLL/nSentencias/nMonterrey/nSENSM2010/rap/sm-rap-0002-2010.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$uq=\\$x=\\$sup=1](http://148.207.17.195/SISCON/GATEWAY.DLL/nSentencias/nMonterrey/nSENSM2010/rap/sm-rap-0002-2010.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$uq=$x=$sup=1)

sustantiva “fortalecer el régimen de partidos políticos”¹³¹. Si bien puede considerarse un avance el hecho de que el Instituto tenga interés de medir su propio desempeño en este rubro, el diseño del indicador resulta francamente decepcionante ya que se limita a establecer el porcentaje de procedimientos sancionadores desahogados en el año, teniendo como meta el 90%

Si se tiene presente que de acuerdo a la normatividad es obligación de la autoridad administrativa resolver todos los asuntos que se sometan a su jurisdicción en los plazos establecidos en la propia ley, es evidente que carece totalmente de utilidad un indicador de desempeño que se limita a medir si el asunto se resolvió o no, lo que de entrada debe darse por sentado.

Se estima necesario que el ejercicio de la función sancionadora sea evaluado a partir de un análisis cualitativo de todos y cada uno de los asuntos en los que se ejerce, considerando factores como: eficiencia procesal, congruencia y claridad de la resolución, engroses requeridos, proyectos devueltos, sentencias revocatorias, eficiencia ejecutoria, actuación oficiosa, proporcionalidad de sanciones impuestas, entre otros.

Por lo que hace al procedimiento especial sancionador a cargo de los órganos desconcentrados, se considera que debería ser una actividad sujeta a evaluación en el sistema de la evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral, con el fin de que se promueva el fortalecimiento de las aptitudes y competencias de los vocales de las juntas ejecutivas en esta materia.

Con las consideraciones anteriores, en el siguiente párrafo se delinearán una serie de propuestas tanto de procedimientos como de modificación a la estructura de los órganos desconcentrados, que se consideran necesarias para cumplir de manera profesional con estas atribuciones, sobre todo ante el contexto de

¹³¹ El sistema de indicadores de gestión del IFE se puede consultar en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores_de_Gestion_Transparencia/;jsessionid=cthMMbSZ9VdVyQRSxtR8kSym9nsM0kFFVpqQxwTsqv3Z13gjtopy!1062646187!-1254715401

mayor complejidad y volatilidad política, que caracteriza las elecciones presidenciales, respecto de las elecciones intermedias.

III.8 Propuesta de modificación orgánica y procedimental

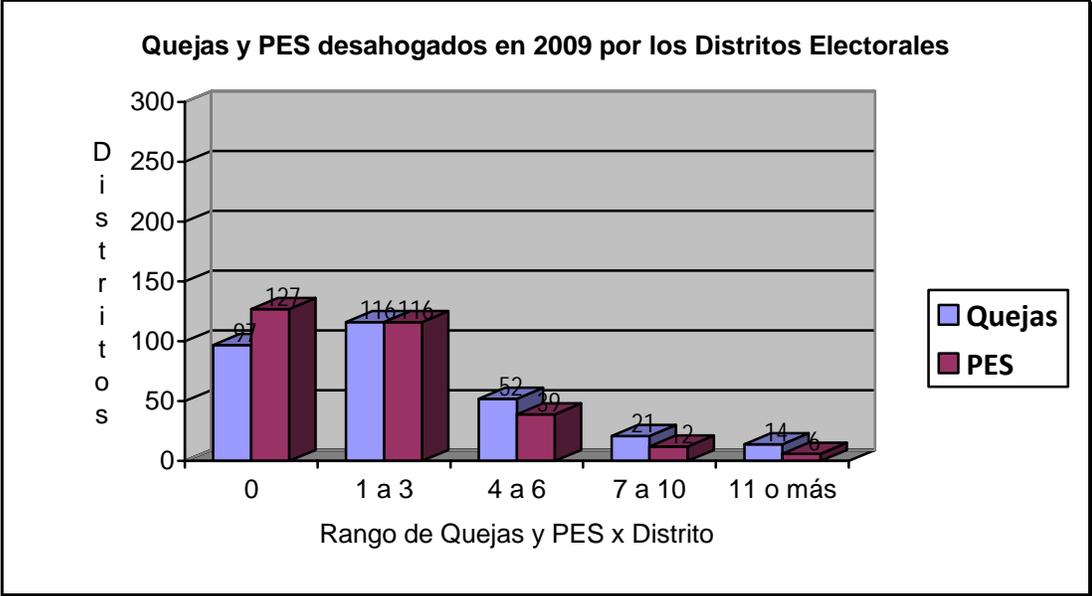
En primer término se reitera que está claramente establecido tanto en el COFIPE como en el Reglamento de Quejas y Denuncias, que el único funcionario facultado en las Juntas Ejecutivas Distritales, para sustanciar los procedimientos sancionadores es el Vocal Ejecutivo. Adicionalmente se precisa que será auxiliado por el Vocal Secretario, y para la elección de 2009, el IFE contrató de manera eventual a un auxiliar jurídico (de febrero a julio de 2009) en cada Junta Distrital y un Asesor Jurídico en cada Junta Local, en este caso ya de manera permanente, a fin de apoyar en todo lo relacionado con el desahogo de quejas y Procedimientos Sancionadores.

Sin embargo, la experiencia en esta materia fue muy diversa entre cada distrito electoral y entidades federativas. Como puede apreciarse en la gráfica III.2 que resume los datos desglosados del Anexo 1, del total de 300 distritos electorales federales, en 97 de ellos no se presentó ni siquiera una sola queja que motivara el inicio de un PSE. En 127 distritos (30 de ellos tuvieron al menos una queja) no se sustanció ningún PSE; en 116 distritos, sólo de 1 a 3 Procedimientos; en 39 distritos, se sustanciaron de 4 a 6 Procedimientos; en 12 distritos, de 7 a 10 Procedimientos; y en 6 distritos se sustanciaron más de 10 procedimientos.

Al analizar estos datos por Entidad Federativa, destacan el Distrito Federal con un total de 128 quejas y 87 procedimientos, 79 de ellos que derivaron en imposición de sanciones; Veracruz con 123 quejas, 77 procedimientos y 52 resoluciones con imposición de sanciones; el Estado de México, con 112 quejas, 75 procedimientos y 50 resoluciones con imposición de sanciones; y Puebla con 73 quejas, 54 procedimientos y 43 resoluciones con imposición de sanciones.

En el otro extremo están Querétaro cuyos cuatro distritos electorales no sustanciaron ningún procedimiento; Jalisco, que con 19 distritos sólo sustanció 2 procedimientos; Nuevo León, con 12 distritos y sólo 3 procedimientos; Sonora, con 7 distritos y 3 procedimientos; y San Luis Potosí, que con 7 distritos desahogó 9 procedimientos pero todos en un solo distrito y ninguno en los 6 restantes.

Gráfica III.2



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de datos del Anexo 1.

De tal forma que mientras que en más de una tercera parte de los distritos electorales no se tuvo actividad alguna en esta materia, hubo casos extremos como los distritos 15 y 27 del Distrito Federal; 1 de Puebla; 4 de Tabasco y, 8 y 19 de Veracruz, donde las cargas de trabajo impuestas por la atención de las quejas y la sustanciación de los Procedimientos Especiales Sancionadores a que dieron lugar – desde 11 PSE y hasta 17 en el último mencionado- rebasaron por mucho las previsiones de personal y recursos.

Como ha quedado establecido, el Reglamento de Quejas y Denuncias, es la base normativa que desarrolla y especifica las actividades, fases, requisitos procesales, instancias competentes, etc., que deben observarse en la tramitación de

quejas y la sustanciación del Procedimiento Sancionador Electoral. En ese sentido se considera que para perfeccionar los mecanismos probados en la elección del año 2009, basta con realizar las modificaciones necesarias a este instrumento normativo, lo cual es competencia del Consejo General. Se estima necesario modificar dicho Reglamento en los siguientes aspectos:

- a) Desarrollar los procedimientos, formalidades y requisitos para las actuaciones de oficio de la autoridad electoral. Como ya se ha señalado, el Reglamento actual es omiso en desarrollar la forma y términos en que debe ejercerse la facultad de los funcionarios electorales para iniciar por oficio los procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que directamente conozcan de la violación de la normatividad electoral y no exista una queja de tercero. El artículo 21 párrafo 2 señala lo siguiente: “El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones podrá iniciarse a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.” Sin embargo, siempre que se refiere al inicio del Procedimiento Sancionador, se refiere a la procedencia de la Queja, lo que en 2009 causó una confusión tal, que incluso se llegó a cuestionar la facultad de la actuación de oficio de las autoridades distritales.
- b) Desarrollar las características, formalidades y alcances que deben tener las medias que adopten los Vocales Ejecutivos para salvaguardar y recopilar las pruebas relacionadas con los hechos denunciados, previsto en el artículo 26 párrafo 3 del Reglamento. Adicionalmente debe preverse que las Juntas Distritales cuenten con los elementos y recursos técnicos necesarios para el efecto de realizar fotografías o grabaciones de audio o video.
- c) Desarrollar los procedimientos para que durante el Proceso Electoral, los consejeros electorales de los Consejos Distritales, efectivamente se involucren en el estudio y análisis del contenido y alcances de los proyectos de resolución que presenta el Vocal Ejecutivo. En efecto, dado que el tiempo que media entre la presentación del proyecto y la celebración de la sesión en que tendrá que resolverse, es de tan sólo 24 horas y considerando que los Consejeros

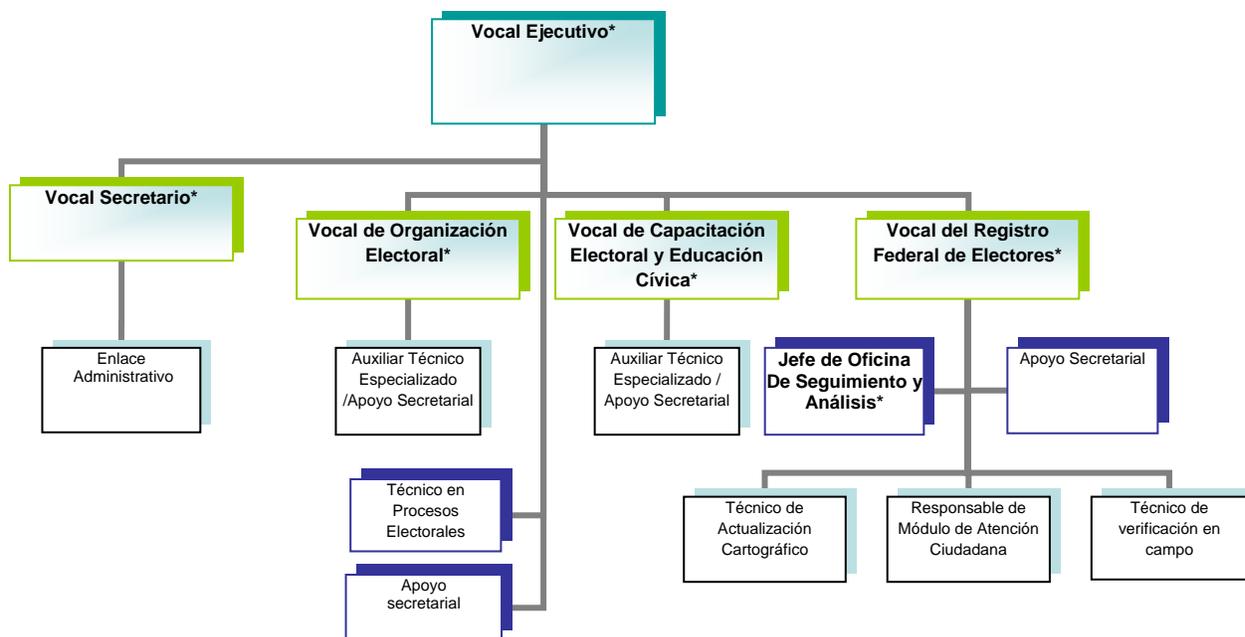
Electorales Distritales no son empleados del Instituto, debe establecerse un mecanismo que obligue a dichos Consejeros a participar en una reunión de trabajo previa de análisis y discusión del Proyecto de Resolución, a fin de garantizar que tienen los elementos mínimos para pronunciarse respecto de la legalidad, formalidades, investigación y estudio de fondo que les presenta el Vocal Ejecutivo, y de esta forma estén habilitados para emitir un voto razonado y fundamentado.

Respecto de la estructura orgánica de las Juntas Distritales, cabe mencionar que tales órganos permanentes se encuentran organizados a partir de las definiciones legales del Cofipe que como ya se mencionó, establece la existencia de cinco vocalías. Adicionalmente la Junta General Ejecutiva creó una plaza denominada Jefe de Oficina de Seguimiento y Análisis, la cual se encuentra adscrita a la Vocalía del Registro Federal de Electores, exclusiva del Servicio Profesional Electoral en la rama técnica y que es el primer nivel de acceso al sistema de carrera del IFE. Finalmente las Juntas cuentan con personal de la rama administrativa, que proporciona el apoyo técnico y secretarial para el desarrollo de las actividades.

Esta estructura puede observarse en el diagrama III.1 y está vigente desde la reestructuración de Juntas Locales y Distritales implementada en el año 2000, por lo que ya no es congruente ni funcional con la nueva realidad de atribuciones legales, por un lado, y por otro, con los requerimientos que impone el avance tecnológico para el manejo de grandes volúmenes de información con oportunidad y eficacia.

También es de considerar que la existencia de un solo puesto para el primer nivel de acceso al Servicio Profesional, con funciones muy focalizadas al Registro Federal de Electores, impide reclutar jóvenes profesionistas que puedan ser formados desde una etapa temprana de su vida laboral, no sólo en las habilidades técnicas que se requieren consolidar en las otras actividades sustantivas del instituto, sino en el conjunto de principios y valores que definen tanto a la institución como al sistema de carrera profesional electoral.

Diagrama III.1
Estructura orgánica vigente de las Juntas Ejecutivas Distritales del IFE



*Puestos exclusivos del Servicio Profesional Electoral

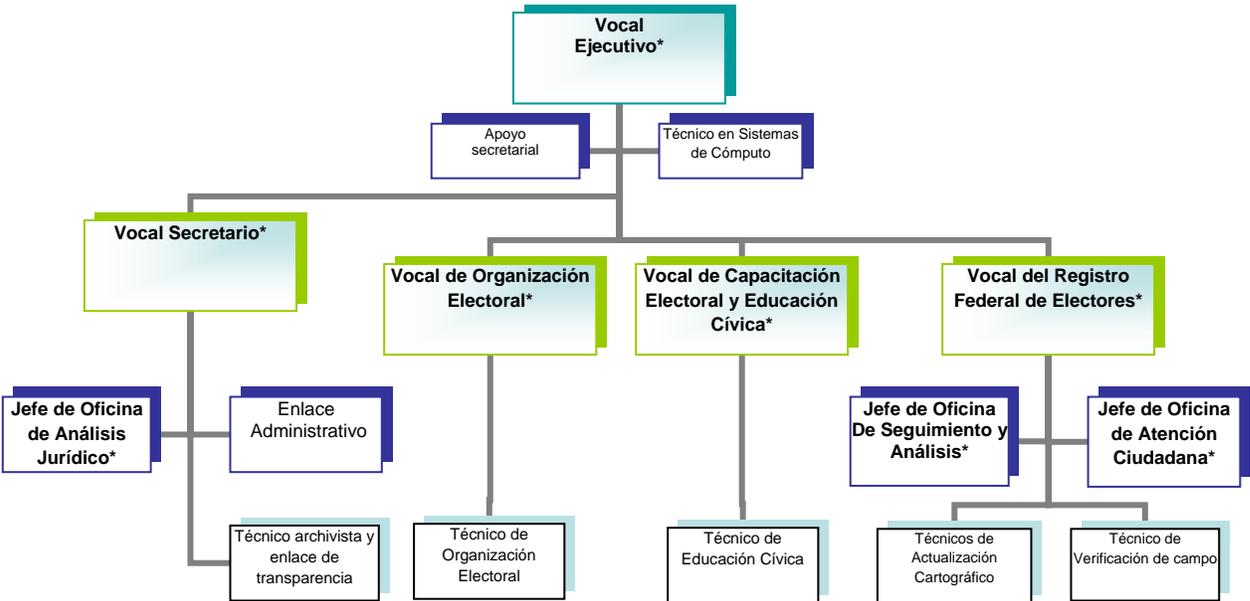
Fuente: elaboración propia a partir del documento "Plantillas Básicas de Personal" Dirección Ejecutiva de Administración del IFE, en: https://normateca.ife.org.mx/normateca/files_disp/2/2/PLANTILLAS%20BASICAS%20DE%20PERSONAL.PDF

De acuerdo a lo anterior, se considera pertinente que en primer lugar se fortalezca la estructura orgánica de las Juntas Ejecutivas Distritales, transformando todas las plazas y puestos que originalmente se crearon para proporcional el apoyo secretarial a los Vocales, en cargos de nivel técnico profesional. Esto no debe realizarse a partir de la simple sustitución del personal que actualmente ocupa dichas plazas, sino mediante un programa de capacitación y especialización técnica para el personal de la rama administrativa, como el que existe para el personal del Servicio Profesional.

Aunado a ello, es oportuno considerar la creación de dos plazas del Servicio Profesional Electoral en el mismo nivel de la ya referida Jefatura de Oficina de Seguimiento y Análisis. La primera de ellas, denominada Jefe de Oficina de Análisis

Jurídico, enfocada precisamente a las actividades relacionadas con el Procedimiento Sancionador Electoral, medios de impugnación, contratos, actas, etc., bajo la coordinación del Vocal Secretario. La segunda, que denomino Jefe de Oficina de Atención Ciudadana, adscrita a la Vocalía del Registro Federal de Electores, estaría enfocada a atender de una manera más profesional, los procedimientos de actualización del Padrón Electoral y emisión de la Credencial para Votar con Fotografía, directamente en el Módulo Distrital de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores.

Diagrama III.2
Estructura orgánica propuesta para Juntas Ejecutivas Distritales del IFE



Como puede apreciarse de la comparación de los diagramas anteriores, esta modificación no representa un aumento de personal, ya que considera el mismo número de plazas, sino que se enfoca a una redefinición de los perfiles en términos de escolaridad, habilidades y aptitudes, que se consideran pertinentes para los cargos propuestos. El impacto presupuestal de una medida de esta naturaleza no es gravoso para la institución, en primer lugar porque las plazas ya existen y sólo sería necesario aplicar una retabulación progresiva, en la medida que el personal vaya

alcanzando la certificación necesaria para cumplir los nuevos perfiles del cargo. De esta manera quien actualmente se desempeña como Responsable de Módulo, pasaría por un programa de capacitación que lo habilite para ocupar la Jefatura de Oficina de Atención Ciudadana.

La única novedad sería el cargo de Jefe de Oficina de Análisis Jurídico con un perfil de abogado que probablemente tenga que cubrirse con personas externas en el caso de que entre el personal de la rama administrativa de cada Junta Distrital, no haya nadie con ese perfil. Los cargos de Técnico Archivista y Técnico de Sistemas de Cómputo pueden cubrirse capacitando y certificando al personal en un lapso no mayor de uno o dos años.

Respecto de la estructura orgánica de las Juntas Ejecutivas Locales, tan sólo se deja asentado que en opinión de este autor, las mismas son absolutamente prescindibles ya que no desarrollan tareas sustantivas ni de impacto para el Instituto. Su existencia, que obedece sin duda a lo que establece la legislación, no se ve justificada si se analizan las actividades que despliegan ni las pocas responsabilidades sustantivas que tienen asignadas. Durante el desarrollo del Proceso Electoral Federal, se conforma el Consejo Local que ejerce como única atribución sustantiva la de realizar el cómputo total de la elección de senadores y en el caso de las cinco entidades cabecera de circunscripción además el cómputo de diputados de representación proporcional, por lo cual podría pensarse en la eliminación de los órganos permanentes a nivel local y una nueva fórmula de integración de un Consejo Local temporal, quizá a partir del distrito electoral con residencia en la capital de la respectiva entidad.

Durante el tiempo que transcurre entre un Proceso Electoral Federal y otro, las actividades de las Juntas Ejecutivas Locales se reducen a la recopilación de información de las actividades de las Juntas Distritales, lo que a su vez comunican a las respectivas áreas de oficinas centrales. Como novedad de la reforma de 2008, coadyuvan en la administración de los tiempos oficiales de radio y televisión.

Conclusiones

El sistema democrático en México se encuentra estrechamente vinculado a la calidad de sus procesos electorales. Durante los últimos 30 años ha sido uno de los temas más sensibles de la agenda pública y motor del cambio político. Esta intensa e inacabada discusión ha tenido dos productos concretos: la construcción de uno de los aparatos institucionales y jurídicos más sofisticados del mundo para organizar las elecciones; y una democracia electoral francamente deficitaria en los temas del desarrollo económico y social.

La fallida reforma del Estado que se pretendió impulsar desde el poder legislativo en 2007, tuvo como único logro una nueva reforma electoral que vino a significarse como una reacción ante los problemas suscitado en la elección presidencial de 2006, y que planteó múltiples complicaciones para que la autoridad electoral pudiera cumplir con las nuevas atribuciones que se le confirieron, entre otras, la aplicación de un nuevo régimen de faltas electorales y sanciones administrativas.

Este nuevo régimen sancionador en materia electoral, tiene el propósito de garantizar condiciones de equidad en la competencia política, en primer lugar, sujetando a los partidos políticos y candidatos al cumplimiento de reglas más detalladas para el desarrollo de sus actividades, y en segundo lugar con las facultades y herramientas necesarias para que la autoridad electoral evite que los poderes fácticos como los medios de comunicación, la élite empresarial, organizaciones sindicales, las iglesias u otros actores, intervengan en los procesos electorales

La facultad sancionadora de la Administración Electoral, en tanto ésta es parte del sistema Administración Estatal, y un órgano constitucional autónomo del Estado Mexicano, constituye la materialización del poder punitivo del Estado, por tanto debe ejercitarse teniendo presente por un lado, que se tutela un interés público superior, como es que las elecciones se desarrollen conforme a los principios del Estado

democrático, y por otro lado, que la autoridad electoral tiene un compromiso irrenunciable con la legalidad, en razón de que esta constituye la garantía de protección a los derechos de los gobernados.

En la medida en que los funcionarios electorales comprendan al Procedimiento Sancionador Electoral como una especie singular del género Procedimiento Administrativo, y lo conceptualicen a partir del marco teórico de la ciencia del derecho administrativo y de la ciencia de la administración, mejorarán su desempeño y sus niveles de eficacia y eficiencia en el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración electoral federal.

Resulta fundamental que los funcionarios legalmente facultados para aplicar el procedimiento sancionador electoral, tengan la competencia requerida para que sus actuaciones no resulten viciadas por la improvisación, la falta de criterio jurídico o el desconocimiento de los alcances de la facultad sancionadora. Y asimismo, que las personas físicas o morales que eventualmente lleguen a ser sancionadas por la autoridad electoral, tengan también una comprensión general que los habilite para hacer valer sus derechos mediante los medios de defensa previstos.

Ante la incertidumbre y la desconfianza que genera el diseño constitucional para la integración del órgano superior de dirección del IFE, el Consejo General, y la sustentada sospecha pública de que sus miembros carecen de autonomía por haber sido propuestos y designados por los propios Partidos Políticos a los que deben regular, el único camino inmediato para que la institución siga ofreciendo garantías de imparcialidad y capacidad técnica, es fortalecer al Servicio Profesional Electoral, lo cual debe hacerse a partir de una redefinición sustancial de los programas de formación y desarrollo profesional, que vaya aparejada con una revisión profunda de la estructura organizacional y redistribución de tareas específicas.

El Procedimiento Sancionador Electoral es el mecanismo mediante el cual la autoridad administrativa electoral puede hacer prevalecer las condiciones de equidad

en las contiendas comiciales. Sin embargo la complejidad de su instrumentación y las tensiones políticas que genera entre la autoridad electoral y los sujetos sancionados, hacen previsible que en el corto plazo se reforme nuevamente la ley electoral para suprimir de la esfera administrativa el sistema de faltas y sanciones, y reasignarlo por completo a la esfera jurisdiccional, a fin de que sean las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que se encarguen de la tramitación de las quejas, la investigación de las posibles violaciones y en su caso, impongan las sanciones que procedan.

Habrá que ver si el Poder Judicial Federal, a través de su Tribunal Electoral, está preparado para asumir una responsabilidad de esa envergadura, y cuántos millones de pesos más tendrán que destinarse del erario público, para realizar una actividad sustancial del proceso electoral, de la que con medianos resultados ya se hizo cargo el IFE, con todos los errores y deficiencias que impone el proceso de aprendizaje de una nueva atribución y la señalada falta de previsión institucional para capacitar al personal y readecuar la estructura a las nuevas responsabilidades.

En el pasado Proceso Electoral Federal 2008-2009, los funcionarios electorales enfrentaron una serie de problemas novedosos, para los cuales no estaban preparados técnicamente ni tampoco contaban con el debido soporte organizacional e instrumental. Muchas de las resoluciones recaídas a los procedimientos sancionadores no son producto de una aplicación profesional del ordenamiento legal y de los principios administrativos y de derecho que los norman, con la consecuente afectación a los sujetos regulados por el sistema de faltas y sanciones administrativas

El futuro del país se sigue redefiniendo cada seis años con una nueva elección presidencial. No será la excepción en 2012 que ya se anticipa más complicada en términos de logística y técnica electoral, y más conflictiva en términos de beligerancia de los partidos políticos y sus candidatos. Ante esta realidad, el Instituto Federal Electoral tiene un enorme reto de organización y formación profesional de sus

servidores públicos, no tan sólo para cumplir su mandato sustantivo de organizar una elección técnicamente impecable y altamente creíble en términos de confianza ciudadana, sino también para que temas que ya en el pasado demostraron ser el talón de Aquiles de nuestro sistema electoral, como la tendencia casi natural de los actores políticos para darle la vuelta a la ley, sean contenidos y de ser el caso oportunamente castigados mediante un adecuado ejercicio de la facultad sancionadora como instrumento para mantener la equidad y la legalidad de la contienda política.

Finalmente, en una sociedad tan desigual, aquejada por graves problemas en materia de pobreza, educación, salud, seguridad pública, entre otros, que debieran ser el centro de la agenda pública y el debate político, al tiempo de la prioridad del gasto público, resulta inadmisibile que se sigan derrochando cuantiosos recursos públicos en el tema electoral. Sobran los diagnósticos y las propuestas de las grandes redefiniciones que traerían racionalidad a los costos de la competencia política. Menciono tan sólo cuatro que me parecen contundentes: Federalización de las elecciones para que no se dupliquen ni las funciones ni el gasto con los órganos electorales de carácter local (tanto institutos como tribunales), es decir un solo órgano nacional para organizar elecciones y un solo Tribunal para calificarlas; reducción del financiamiento a los partidos políticos y rendición de cuentas ante la Auditoría Superior de la Federación, no ante el IFE; modernización de los procedimientos electorales mediante la introducción del voto electrónico; separación del IFE y el Registro Federal de Electores y transformar éste último en el Registro Nacional de Población e Identidad Ciudadana.

Anexo 1

Quejas tramitadas y Procedimientos Especiales Sancionadores sustanciados por distrito y Entidad Federativa durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009

	Estado	Distrito	Quejas	PES	RESOLUCIONES CON SANCIONES	
01	Aguascalientes	01	2	2	-	
01	Aguascalientes	02	4	4	2	
01	Aguascalientes	03	7	4	2	
Total 01			13	10	4	40.0%
02	Baja California	01	0	0	-	
02	Baja California	02	0	0	-	
02	Baja California	03	3	3	2	
02	Baja California	04	0	0	-	
02	Baja California	05	4	2	1	
02	Baja California	06	2	2	1	
02	Baja California	07	0	0	-	
02	Baja California	08	1	1	1	
Total 02			10	8	5	62.5%
03	Baja California Sur	01	15	9	8	
03	Baja California Sur	02	8	4	4	
Total 03			23	13	12	92.3%
04	Campeche	01	5	2	2	
04	Campeche	02	0	0	-	
Total 04			5	2	2	100.0%
05	Coahuila	01	1	1	1	
05	Coahuila	02	0	0	-	
05	Coahuila	03	0	0	-	
05	Coahuila	04	0	0	-	
05	Coahuila	05	2	2	1	
05	Coahuila	06	3	2	2	
05	Coahuila	07	0	0	-	
Total 05			6	5	4	80.0%
06	Colima	01	1	1	1	
06	Colima	02	1	0	-	
Total 06			2	1	1	100.0%
07	Chiapas	01	0	0	-	
07	Chiapas	02	1	1	1	
07	Chiapas	03	0	0	-	
07	Chiapas	04	1	1	-	
07	Chiapas	05	4	4	3	
07	Chiapas	06	0	0	-	
07	Chiapas	07	0	0	-	
07	Chiapas	08	0	0	-	
07	Chiapas	09	3	3	1	
07	Chiapas	10	1	1	1	
07	Chiapas	11	1	0	-	
07	Chiapas	12	4	4	4	
Total 07			15	14	10	71.4%
08	Chihuahua	01	2	1	-	
08	Chihuahua	02	2	1	1	
08	Chihuahua	03	20	9	7	

	Estado	Distrito	Quejas	PES	RESOLUCIONES CON SANCIONES	
08	Chihuahua	04	14	2	-	
08	Chihuahua	05	4	1	-	
08	Chihuahua	06	9	3	1	
08	Chihuahua	07	1	1	1	
08	Chihuahua	08	6	4	3	
08	Chihuahua	09	1	0	-	
Total 08			59	22	13	59.1%
09	Distrito Federal	01	0	0	-	
09	Distrito Federal	02	4	3	1	
09	Distrito Federal	03	6	4	4	
09	Distrito Federal	04	6	6	6	
09	Distrito Federal	05	4	2	2	
09	Distrito Federal	06	0	0	-	
09	Distrito Federal	07	2	1	1	
09	Distrito Federal	08	6	5	5	
09	Distrito Federal	09	2	0	-	
09	Distrito Federal	10	1	0	-	
09	Distrito Federal	11	1	0	-	
09	Distrito Federal	12	2	0	-	
09	Distrito Federal	13	9	7	7	
09	Distrito Federal	14	2	0	-	
09	Distrito Federal	15	12	11	9	
09	Distrito Federal	16	6	4	3	
09	Distrito Federal	17	4	1	1	
09	Distrito Federal	18	3	1	1	
09	Distrito Federal	19	1	1	1	
09	Distrito Federal	20	7	7	5	
09	Distrito Federal	21	6	5	4	
09	Distrito Federal	22	5	1	1	
09	Distrito Federal	23	14	5	5	
09	Distrito Federal	24	1	1	1	
09	Distrito Federal	25	1	1	1	
09	Distrito Federal	26	10	9	9	
09	Distrito Federal	27	13	12	12	
Total 09			128	87	79	90.8%
10	Durango	01	4	3	1	
10	Durango	02	2	2	1	
10	Durango	03	1	1	1	
10	Durango	04	10	6	4	
Total 10			17	12	7	58.3%
11	Guanajuato	01	0	0	-	
11	Guanajuato	02	3	3	3	
11	Guanajuato	03	0	0	-	
11	Guanajuato	04	5	3	3	
11	Guanajuato	05	1	1	1	
11	Guanajuato	06	1	1	-	
11	Guanajuato	07	0	0	-	
11	Guanajuato	08	1	0	-	
11	Guanajuato	09	0	0	-	
11	Guanajuato	10	0	0	-	
11	Guanajuato	11	0	0	-	
11	Guanajuato	12	0	0	-	
11	Guanajuato	13	0	0	-	
11	Guanajuato	14	5	2	1	

	Estado	Distrito	Quejas	PES	RESOLUCIONES CON SANCIONES	
Total 11			16	10	8	80.0%
12	Guerrero	01	0	0	-	
12	Guerrero	02	0	0	-	
12	Guerrero	03	1	1	-	
12	Guerrero	04	2	1	-	
12	Guerrero	05	2	2	-	
12	Guerrero	06	1	1	1	
12	Guerrero	07	3	2	-	
12	Guerrero	08	0	0	-	
12	Guerrero	09	1	1	-	
Total 12			10	8	1	12.5%
13	Hidalgo	01	9	5	5	
13	Hidalgo	02	0	0	-	
13	Hidalgo	03	5	4	3	
13	Hidalgo	04	0	0	-	
13	Hidalgo	05	4	3	1	
13	Hidalgo	06	3	3	2	
13	Hidalgo	07	2	1	-	
Total 13			23	16	11	68.8%
14	Jalisco	01	0	0	-	
14	Jalisco	02	0	0	-	
14	Jalisco	03	0	0	-	
14	Jalisco	04	0	0	-	
14	Jalisco	05	0	0	-	
14	Jalisco	06	0	0	-	
14	Jalisco	07	2	0	-	
14	Jalisco	08	2	0	-	
14	Jalisco	09	1	1	1	
14	Jalisco	10	1	0	-	
14	Jalisco	11	0	0	-	
14	Jalisco	12	0	0	-	
14	Jalisco	13	1	1	1	
14	Jalisco	14	0	0	-	
14	Jalisco	15	0	0	-	
14	Jalisco	16	0	0	-	
14	Jalisco	17	1	0	-	
14	Jalisco	18	0	0	-	
14	Jalisco	19	0	0	-	
Total 14			8	2	2	100.0%
15	México	01	0	0	-	
15	México	02	0	0	-	
15	México	03	3	3	1	
15	México	04	1	1	1	
15	México	05	0	0	-	
15	México	06	4	4	1	
15	México	07	17	4	3	
15	México	08	1	0	-	
15	México	09	0	0	-	
15	México	10	0	0	-	
15	México	11	0	0	-	
15	México	12	6	6	3	
15	México	13	2	2	2	
15	México	14	0	0	-	
15	México	15	4	0	-	

	Estado	Distrito	Quejas	PES	RESOLUCIONES CON SANCCIONES	
15	México	16	2	2	1	
15	México	17	0	0	-	
15	México	18	0	0	-	
15	México	19	1	0	-	
15	México	20	5	5	3	
15	México	21	10	8	6	
15	México	22	8	5	3	
15	México	23	1	1	-	
15	México	24	0	0	-	
15	México	25	1	0	-	
15	México	26	7	7	6	
15	México	27	1	1	1	
15	México	28	7	5	4	
15	México	29	5	4	3	
15	México	30	4	2	1	
15	México	31	2	1	1	
15	México	32	4	2	1	
15	México	33	0	0	-	
15	México	34	2	2	2	
15	México	35	2	2	-	
15	México	36	0	0	-	
15	México	37	4	2	2	
15	México	38	4	2	1	
15	México	39	3	3	3	
15	México	40	1	1	1	
Total 15			112	75	50	66.7%
16	Michoacán	01	0	0	-	
16	Michoacán	02	3	1	1	
16	Michoacán	03	0	0	-	
16	Michoacán	04	0	0	-	
16	Michoacán	05	2	1	-	
16	Michoacán	06	0	0	-	
16	Michoacán	07	2	2	-	
16	Michoacán	08	4	3	2	
16	Michoacán	09	1	1	-	
16	Michoacán	10	1	0	-	
16	Michoacán	11	0	0	-	
16	Michoacán	12	1	0	-	
Total 16			14	8	3	37.5%
17	Morelos	01	4	4	4	
17	Morelos	02	6	5	4	
17	Morelos	03	0	0	-	
17	Morelos	04	1	1	1	
17	Morelos	05	3	3	3	
Total 17			14	13	12	92.3%
18	Nayarit	01	1	1	1	
18	Nayarit	02	3	2	-	
18	Nayarit	03	2	2	-	
Total 18			6	5	1	20.0%
19	Nuevo León	01	1	1	-	
19	Nuevo León	02	0	0	-	
19	Nuevo León	03	2	1	1	
19	Nuevo León	04	0	0	-	
19	Nuevo León	05	0	0	-	

	Estado	Distrito	Quejas	PES	RESOLUCIONES CON SANCIONES	
19	Nuevo León	06	0	0	-	
19	Nuevo León	07	2	1	-	
19	Nuevo León	08	0	0	-	
19	Nuevo León	09	0	0	-	
19	Nuevo León	10	0	0	-	
19	Nuevo León	11	0	0	-	
19	Nuevo León	12	0	0	-	
Total 19			5	3	1	33.3%
20	Oaxaca	01	7	6	4	
20	Oaxaca	02	0	0	-	
20	Oaxaca	03	2	2	2	
20	Oaxaca	04	2	2	2	
20	Oaxaca	05	4	4	2	
20	Oaxaca	06	1	1	1	
20	Oaxaca	07	4	1	1	
20	Oaxaca	08	4	4	3	
20	Oaxaca	09	0	0	-	
20	Oaxaca	10	1	1	-	
20	Oaxaca	11	1	1	-	
Total 20			26	22	15	68.2%
21	Puebla	01	13	11	11	
21	Puebla	02	7	5	2	
21	Puebla	03	11	4	3	
21	Puebla	04	2	1	-	
21	Puebla	05	2	1	1	
21	Puebla	06	3	2	1	
21	Puebla	07	0	0	-	
21	Puebla	08	3	1	-	
21	Puebla	09	0	0	-	
21	Puebla	10	11	10	10	
21	Puebla	11	3	3	3	
21	Puebla	12	6	6	5	
21	Puebla	13	4	3	2	
21	Puebla	14	1	0	-	
21	Puebla	15	7	7	5	
21	Puebla	16	0	0	-	
Total 21			73	54	43	79.6%
22	Querétaro	01	1	0	-	
22	Querétaro	02	0	0	-	
22	Querétaro	03	0	0	-	
22	Querétaro	04	0	0	-	
Total 22			1	0	-	
23	Quintana Roo	01	5	3	3	
23	Quintana Roo	02	1	1	-	
23	Quintana Roo	03	6	6	6	
Total 23			12	10	9	90.0%
24	San Luis Potosí	01	9	9	9	
24	San Luis Potosí	02	0	0	-	
24	San Luis Potosí	03	0	0	-	
24	San Luis Potosí	04	0	0	-	
24	San Luis Potosí	05	0	0	-	
24	San Luis Potosí	06	0	0	-	
24	San Luis Potosí	07	0	0	-	
Total 24			9	9	9	100.0%

	Estado	Distrito	Quejas	PES	RESOLUCIONES CON SANCIONES	
25	Sinaloa	01	2	1	-	
25	Sinaloa	02	2	1	-	
25	Sinaloa	03	3	2	-	
25	Sinaloa	04	3	3	-	
25	Sinaloa	05	4	4	3	
25	Sinaloa	06	0	0	-	
25	Sinaloa	07	2	1	1	
25	Sinaloa	08	0	0	-	
Total 25			16	12	4	33.3%
26	Sonora	01	2	0	-	
26	Sonora	02	1	0	-	
26	Sonora	03	2	1	-	
26	Sonora	04	0	0	-	
26	Sonora	05	0	0	-	
26	Sonora	06	1	0	-	
26	Sonora	07	4	2	1	
Total 26			10	3	1	33.3%
27	Tabasco	01	1	1	1	
27	Tabasco	02	5	4	1	
27	Tabasco	03	1	1	1	
27	Tabasco	04	11	11	6	
27	Tabasco	05	2	1	1	
27	Tabasco	06	4	3	3	
Total 27			24	21	13	61.9%
28	Tamaulipas	01	0	0	-	
28	Tamaulipas	02	3	3	-	
28	Tamaulipas	03	3	2	2	
28	Tamaulipas	04	0	0	-	
28	Tamaulipas	05	2	0	-	
28	Tamaulipas	06	2	2	2	
28	Tamaulipas	07	0	0	-	
28	Tamaulipas	08	0	0	-	
Total 28			10	7	4	57.1%
29	Tlaxcala	01	3	3	-	
29	Tlaxcala	02	4	2	-	
29	Tlaxcala	03	0	0	-	
Total 29			7	5	-	0.0%
30	Veracruz	01	5	0	-	
30	Veracruz	02	8	5	4	
30	Veracruz	03	1	1	1	
30	Veracruz	04	17	8	6	
30	Veracruz	05	4	3	2	
30	Veracruz	06	9	5	4	
30	Veracruz	07	4	2	2	
30	Veracruz	08	17	15	9	
30	Veracruz	09	2	1	1	
30	Veracruz	10	0	0	-	
30	Veracruz	11	7	4	2	
30	Veracruz	12	0	0	-	
30	Veracruz	13	2	0	-	
30	Veracruz	14	1	1	1	
30	Veracruz	15	2	0	-	
30	Veracruz	16	4	3	1	
30	Veracruz	17	0	0	-	

	Estado	Distrito	Quejas	PES	RESOLUCIONES CON SANCIONES	
30	Veracruz	18	8	7	6	
30	Veracruz	19	26	17	11	
30	Veracruz	20	0	0	-	
30	Veracruz	21	6	5	2	
Total 30			123	77	52	67.5%
31	Yucatán	01	2	2	-	
31	Yucatán	02	0	0	-	
31	Yucatán	03	1	1	-	
31	Yucatán	04	5	5	1	
31	Yucatán	05	1	0	-	
Total 31			9	8	1	12.5%
32	Zacatecas	01	8	6	5	
32	Zacatecas	02	2	2	2	
32	Zacatecas	03	5	2	2	
32	Zacatecas	04	3	0	-	
Total 32			18	10	9	90.0%
Total general			824	552	386	69.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema para la transparencia de quejas y denuncias, disponible en:
<https://pef2009.ife.org.mx:51443/denunciasInternet/denuncias.do?metodo=filtro>

Fuentes de información

Bibliografía

1. Acosta Romero, M., (1996), *Compendio de Derecho Administrativo parte general*, México, Porrúa.
2. Aguirre, Pedro (coord.), *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, Colección, No.7 "Estados Unidos"* (2008), Instituto Federal Electoral, México.
3. Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*. 2ª. Edición, México, Cal y Arena.
4. Bobbio, N. (1996), *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
5. Bobbio, et al (2002) *Diccionario de Política*, 13ª. Edición, Madrid, S.XXI Editores.
6. Carrillo, A. (1988), *La reforma administrativa en México, metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública (una propuesta)*, México, Porrúa.
7. Castelazo, José (2007) *Administración Pública: una visión de Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
8. Córdova, L. y Murayama, C. (2006), *Elecciones, Dinero y Corrupción, Pemexgate y Los Amigos de Fox*, Cal y Arena, México.
9. Cossío J., (2007), *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, 2ª. Edición, Instituto Federal Electoral, México.
10. Delgadillo, Luis (2009) *Elementos de Derecho Administrativo, Primer curso*, 2ª. Edición, Limusa, México.
11. Fraga, G. (1980), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, p. 60.
12. Nohlen, D., et. al. (comp), (2007) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, 2007.
13. Galindo Camacho, Miguel (2000), *Teoría de la Administración Pública*. México, Porrúa.
14. Góngora, G. (2004), *El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana*, p. 257, [En línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [<http://www.bibliojuridica.org>]
15. Kelsen, H. (2002), *Introducción a la teoría pura del Derecho*, [en línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, [<http://www.bibliojuridica.org>]
16. Nieto. A. (2005) *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª. Edición, Madrid, Ed. Tecnos.

17. Nohlen, D. (1998) *Sistemas Electorales y partidos políticos*, 2ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México.
18. Martínez, Rafael (2004) *Derecho Administrativo 1er. Curso*, 5ª. Edición, Oxford-UNAM, México.
19. Morlino, L. (2005), *Democracias y Democratizaciones*, México, Centro de Estudios en Política Comparada A.C.
20. Ortega y Gasset, J. (1936), *La Rebelión de las Masas*, Madrid, [En línea] Biblioteca Virtual Católica del Norte, [<http://biblioteca2.ucn.edu.co>]
21. Patiño, Javier (1999), *Nuevo derecho electoral mexicano*. 5ª. Edición, México, Editorial Constitucionalista.
22. Rodríguez Araujo, O. [Coord.] (2009) *“México ¿Un nuevo régimen político?”*, Siglo XXI Editores, México.
23. Salazar, Pedro (2006) *La democracia constitucional, una radiografía teórica*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Fondo de Cultura Económica.
24. Uvalle Ricardo (2005) *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
25. Uvalle R. (coord.), (2005) *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*. México, IAPEM.
26. Ugalde, L. (2008), *“Así lo viví, testimonio de la elección presidencial de 2006”*, Grijalbo, México.
27. Villamil, Jenaro y Scherer Julio, (2007) *La guerra sucia de 2006, los medios y los jueces*, Grijalbo, México.
28. Woldenberg, J. (2002) *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés.
29. Instituto Federal Electoral, (2006), *Equidad y transparencia en la contienda electoral*, México.
30. Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2003) *Diccionario Electoral*. Tercera Edición, México. Tomo I.

Normatividad

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
3. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
4. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

5. Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral
6. Reglamento del Instituto Federal Electoral para la tramitación de quejas e imposición de sanciones.
7. Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral.
8. Manual de Normas y Procedimientos para el intercambio de información respecto a las liquidaciones que determinen créditos fiscales derivados de multas impuestas por el Instituto Federal Electoral, por violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
9. Secretaría de Gobernación (1991), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado. México.
10. Tribunal Federal Electoral (1994) *Ordenamientos Electorales*, México. COFIPE
11. Instituto Federal Electoral (1999) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales, México.

Mesografía

1. <http://aceproject.org>
2. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com>
3. <http://www.juntaelectoralcentral.es>
4. <http://www.juridicas.unam.mx>
5. <http://www.diputados.gob.mx>
6. <http://www.ife.org.mx>
7. <http://www.inap.org.mx>
8. <http://www.inep.org>
9. <http://www.jornada.unam.mx>
10. <http://www2.scjn.gob.mx>
11. <http://www.trife.org.mx>