



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSGRADO DOCTORADO EN DERECHO

**“DERECHO SANCIONADOR  
ELECTORAL”**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A  
**JOSÉ FÉLIX CEREZO VÉLEZ**

TUTOR: DRA. MARGARITA VELÁZQUEZ RODRÍGUEZ  
FACULTAD DE DERECHO

MÉXICO, D F, FEBRERO 2013



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.

## **DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL**

### **ÍNDICE**

#### **CAPÍTULO I**

De las faltas o infracciones electorales y las sanciones

a). Antecedentes históricos de las faltas electorales-----	9
b) Constitución de 1917-----	15

#### **CAPÍTULO II**

Las Faltas o Infracciones en Materia Electoral

Definición de falta o infracción electoral-----	28
Concepto de Falta-----	31

#### **CAPÍTULO III**

El Derecho Sancionador Electoral

1. Concepto del Derecho Sancionador Electoral-----	39
2. Naturaleza Jurídica del Derecho Sancionador Electoral-----	61
3. Régimen constitucional del derecho sancionador-----	64
4. Régimen legal de los procedimientos sancionadores-----	68
a.- Antecedentes -----	68
b).- Quejas Genéricas-----	74

#### **CAPÍTULO IV**

Régimen Sancionador Electoral.

1. Antecedentes del Régimen Sancionador Electoral-----	108
a). El procedimiento genérico en materia disciplinaria y de sanciones-----	108

b).-El PES previsto en la ejecutoria del TEPJF en SUP-PAP/17/2006-----	111
2.- Concepto y Naturaleza Jurídica del PES-----	145
4.- El Procedimiento Sancionador ordinario-----	176
5.- PES ante las autoridades centrales del Instituto Federal Electoral-----	178
6. PES ante organismos desconcentrados-----	187
5. PES por violaciones al artículo 134 Constitucional-----	188

## **CAPÍTULO V**

### **LAS MEDIDAS CAUTELARES, EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL FEDERAL.**

1.- Introducción-----	214
2.- Facultad del Consejo General y de la Comisión de Quejas y Denuncias para aplicar medidas cautelares-----	214
3.- Indebida remisión de la autoridad electoral federal al artículo 368, párrafo octavo-----	219
4.--La función del Secretario Ejecutivo en las medidas cautelares-----	220
5.- Elementos que deben considerarse por la Comisión de Quejas y Denuncias en la aplicación de medidas cautelares-----	224
6.- Efectos anticipativos de las medidas cautelares-----	225

## **CAPÍTULO VI**

### **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN**

a).Antecedentes-----	230
b).Procedimiento vigente en Materia de Quejas sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos-----	237
c).Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral-----	249
d). Informes que deben presentar los partidos políticos nacionales-----	254
e).-Procedimiento para la presentación y revisión de informes -----	256

f). Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización-----264

**CAPÍTULO VII**

**DERECHO COMPARADO**

Introducción-----267

Bolivia-----267

Guatemala-----271

México-----272

CONCLUSIONES -----290

BIBLIOGRAFÍA-----300

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA -----308

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad, presentar un análisis del nuevo régimen sancionador electoral que surgió a partir de la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, y que se consolida con las reformas constitucionales y legales 2007 y 2008, respectivamente. Los métodos que se utilizan en la presente investigación, son el descriptivo, el analítico y el comparativo.

En los primeros capítulos de este trabajo, se analizan los antecedentes históricos del derecho positivo mexicano en materia de faltas o infracciones electorales desde su concepción, hasta su definición actual en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En los capítulos subsecuentes se efectúa un estudio del motivo por el cual se considera que debe existir una nueva rama del derecho público denominada Derecho Sancionador Electoral, estudiándose el equívoco de un amplio sector de la doctrina que concibe a esta nueva rama del derecho como Derecho Administrativo Sancionador.

Así pues, se analizan los criterios y puntos de vista que juristas nacionales y extranjeros tienen sobre el tema, y se presenta lo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano terminal en materia electoral, ha pronunciado en diversos asuntos vinculados con las faltas o infracciones electorales que, mediante la resolución de los medios de impugnación previstos en la ley adjetiva electoral, llegan a esa instancia jurisdiccional y al momento de resolverlos, han generado criterios jurisprudenciales que han definido la forma en que deben entenderse las

figuras procesales y los principios generales de derecho, aplicables a este nuevo régimen sancionador electoral en México.

Por último, damos nuestra opinión de cómo conceptualizar el Derecho Sancionador Electoral desde el punto de vista constitucional y su configuración legal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por virtud de lo anterior, se presentan los argumentos por los cuales, desde la perspectiva de quien suscribe este trabajo, un sector de la doctrina, algunos legisladores, y no pocos juristas en la materia electoral, emplean el concepto de Derecho Administrativo Sancionador Electoral en razón de una confusión semántica, pues se pretende justificar la potestad del Estado de sancionar las faltas administrativas, de manera equiparable a la materia electoral; situación que como se acreditará en este texto, es equivocada.

En ese sentido, a lo largo de este trabajo de investigación, se pretende destacar que concebir al Derecho Administrativo Sancionador Electoral como una rama del Derecho Administrativo, como éste lo es del Derecho Público, es una situación que no resulta exactamente aplicable al derecho sancionador electoral; principalmente, por ser un tema de reciente creación, ya que como se analiza en los primeros capítulos, las faltas o infracciones electorales se consideraron en un inicio como delitos leves o ilícitos administrativos, sin que estuviesen previstas en la ley, los procedimientos específicos para desahogarlos. Sin embargo, dentro del derecho positivo vigente, las infracciones a nivel reglamentario que contemplan las faltas de tránsito o cualquier otra infracción administrativa dentro de la administración pública federal e incluso local, son materia del derecho administrativo

sancionador, mismo que no es compatible con el nuevo derecho sancionador electoral.

Se encuentra entonces, que ambos derechos sancionadores tratan de ramas del derecho que son distintas, y a las cuales no les son aplicables los mismos principios que rigen el derecho administrativo en materia de infracciones; lo cual, queda manifiesto con la evolución del derecho sancionador electoral desde el momento en que no aplica ni la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ni mucho menos los principios del Derecho Administrativo; y en cambio, utiliza los criterios y principios que se han ido forjando paso a paso desde su creación, derivados de las resoluciones a los procedimientos disciplinarios o quejas genéricas, y que se confirman o revocan por los precedentes judiciales que emite el máximo órgano jurisdiccional federal en materia electoral, configurando así, una rama del derecho sui generis, cuya naturaleza jurídica deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se ve fortalecida por la autonomía brindada también a nivel constitucional, al Instituto Federal Electoral.

Luego entonces, la génesis del derecho sancionador electoral se encuadra en el ámbito del derecho constitucional tanto porque la potestad sancionadora electoral, como la autonomía del Instituto Federal Electoral, en cuanto no depende de ninguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, se contemplan en el artículo 41 constitucional. Aunado a ello, la materia disciplinaria electoral es muy especializada porque los procedimientos sancionadores sólo son conocidos por áreas del referido Instituto Federal Electoral, quienes los tramitan y resuelven, mismos que en el momento procesal oportuno, son conocidos por el órgano jurisdiccional federal a través de los diferentes medios de impugnación procedentes;

derivando con ello, los criterios jurisprudenciales que posibilitan la conformación del acervo doctrinal y teórico que rige a los mencionados procedimientos sancionadores electorales.

Bajo estas circunstancias, el derecho disciplinario en materia electoral es un tema novedoso que da lugar a que se proponga en este trabajo, la existencia de un Derecho Sancionador Electoral, integrado por normas sustantivas previstas a nivel legal y reglamentario, así como por una serie de procedimientos sancionadores que tienen por objeto, establecer los mecanismos para determinar si los infractores violentan la normativa electoral federal, o incluso, la normativa estatutaria de los partidos políticos nacionales.

## CAPÍTULO I

### De las faltas administrativas y las sanciones

Dentro de este capítulo se tratará el análisis histórico de la legislación electoral en materia de faltas o infracciones electorales, durante el largo proceso legislativo que ha sufrido el derecho positivo mexicano en materia electoral.

En la evolución legislativa de las faltas administrativas y los delitos electorales, han existido épocas en que éstas aparecen contempladas en un mismo ordenamiento jurídico; ya sea en el código penal o en la ley electoral, o bien, en algunas etapas el legislador ordinario las separa para posteriormente volver a ser incorporadas en la misma codificación, hasta en tanto vuelvan a ser desincorporadas nuevamente, tal y como sucedió a partir de los años noventa con el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En opinión del Ministro José Fernando Franco González Salas<sup>1</sup>, por décadas no se legisló en materia de faltas administrativas, siendo que la época más rica en su evolución ha acaecido en los últimos años, identificándose cuatro etapas:

1ª 1824-1911, existían muy pocas normas sancionadoras de carácter penal o administrativo;

2ª 1911-1946, se incluyeron varias normas de carácter penal con sanción

---

<sup>1</sup> Cfr. Franco González Salas, José Fernando. *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones Institucionales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005, pág. 49-57.

administrativa de multa en diversos preceptos de las leyes electorales;

3ª 1946-1990, se incorporó un apartado específico en la ley electoral, donde se concentraron las sanciones tanto penales como algunas administrativas; y,

4ª 1990 a la fecha, se estableció un sistema de sanciones administrativas en el código electoral, y se remitieron los delitos electorales al código penal federal.

Para el maestro Barreiro Perera<sup>2</sup>, en su ensayo intitulado “*Faltas administrativas y Delitos electorales*”, han existido cuatro épocas en la evolución de la legislación en materia de faltas y sanciones electorales, perfectamente diferenciadas:

a) La primera duró 59 años, que empieza desde la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812<sup>3</sup>, hasta el año de 1871 con el primer código penal conocido como de Martínez de Castro. Esta época se caracterizó porque las disposiciones en materia electoral recogieron tanto las faltas administrativas, como los delitos llamados electorales<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Barreiro Perera, Francisco Javier. *Faltas Administrativas y Delitos Electorales*. México: Revista Justicia Electoral, Tribunal Federal Electoral. 1993, pág. 3

<sup>3</sup> Cfr. García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. México: Editorial Adeo-Editores, S.A. 1973, pág.145. El artículo 49 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, estableció la primera conducta delictiva en materia electoral y su correspondiente sanción, cuando al referirse a las Juntas de Parroquiales, estableció lo siguiente: “*En seguida preguntará el presidente si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere, deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva, los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena, y de este juicio no se admitirá recurso alguno*”.

<sup>4</sup> *Ibidem*. Durante esa época estuvieron vigentes las siguientes leyes: 1821, Formación de los Ayuntamientos; 1814, Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana; 1821, Convocatoria a Cortes; 1824, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; 1836, Leyes Constitucionales de la República Mexicana; 1843, Bases Orgánicas de la República Mexicana; 1846, Decreto que declara vigente la Constitución de 1824; 1847, Ley sobre la Elección de

b) La segunda época<sup>5</sup>, que corre a partir del código de Martínez de Castro hasta el año de 1929 en que entra en vigor el Código de Almaraz, se singularizó porque en los preceptos electorales se mantuvieron las faltas administrativas, en tanto que el código penal contenía un capítulo especial para los delitos electorales. El referido autor señala que hubo un lapso de once años a partir de la “*Ley para la elección de Poderes Federales*” de 2 de julio de 1918, hasta la entrada en vigor del Código de Almaraz el 15 de diciembre de 1929, en que coexistieron y tuvieron plena vigencia tanto el capítulo de delitos electorales, contenido en el capítulo XI del ordenamiento jurídico antes invocado, como las faltas administrativas.

c) La tercera, que se inicia precisamente con el Código de Almaraz y se extiende sesenta y un años después hasta el año de 1990, se caracteriza porque la legislación electoral nuevamente volvió a regular las faltas administrativas y los delitos electorales conjuntamente.<sup>6</sup>

d) La cuarta y última época que identifica el referido autor, comienza a partir de 1990 con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la reforma al Código Penal en agosto de 1990, donde nuevamente se desvinculan las faltas y los delitos electorales, ubicando las primeras en la legislación electoral, y los segundos en el

---

Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación; 1849, Elecciones de los Supremos Poderes; 1854, Plan de Ayutla; 1857, Ley Orgánica Electoral; 1869, Ley que modifica el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral.

<sup>5</sup> *Ibidem*. De las disposiciones legales que rigieron en esa época, destacan las siguientes: 1901, Ley Electoral; 1911, Ley Electoral; 1916, Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente; 1917, Ley Electoral; 1918, Ley para la elección de Poderes Federales; 1920, Decreto que reforma a la Ley Electoral de 1918.

<sup>6</sup> *Ibidem*. Durante ese periodo estuvieron en vigor, entre otras importantes legislaciones: 1943, Decreto que reforma varios artículos de la Ley para las elecciones de Poderes Federales; 1946, Ley Electoral Federal; 1951, Ley Electoral Federal; 1973, Ley Federal Electoral; 1977, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; 1987, Código Federal Electoral.

código penal.<sup>7</sup>

El Doctor Fernando Ojesto en el año de 1989, en un ensayo que fue publicado en la revista del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral, elaboró un catálogo de disposiciones electorales a partir del año de 1812 y hasta la ley electoral de 1987, en el que se describen 53 disposiciones que

---

<sup>7</sup> Franco González Salas, José Fernando. *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones Institucionales*, en “*La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario*”. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005, pág. 53-55. El autor comenta en su ensayo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, marcó un cambio trascendente en materia de faltas y sanciones electorales. Por una parte, todos los tipos penales se incorporaron en el Código Penal Federal, y vieron agravadas sus penas; por otra parte, por primera vez se reguló un régimen de sanciones administrativo-electorales en los artículos 338 al 343, bajo el Título Tercero, denominado: “De las faltas administrativas y de las sanciones”. El Código establecía que el Instituto Federal Electoral, en primera instancia, tenía que: 1) Sancionar con amonestación, suspensión, destitución, o multa de hasta cien días de salario mínimo a los funcionarios electorales que violasen las normas legales; 2) Poner en conocimiento del superior jerárquico, las irregularidades en materia electoral, en que hubiese incurrido cualquier servidor público para su sanción, con la obligación a ese superior, de informar al IFE de las medidas adoptadas; 3) Conocer y denunciar las faltas de los notarios públicos al Colegio o autoridad competente, para su consecuente sanción, con igual obligación de informar al IFE de las medidas adoptadas; 4) Denunciar ante la Secretaría de Gobernación, o la de Relaciones Exteriores si se encontrasen fuera del país, a los extranjeros que se inmiscuyeran en los asuntos políticos de México; 5) Denunciar ante la Secretaría de Gobernación de los casos de conductas ilegales en materia electoral por parte de ministros de culto religiosos; 6) Hacer del conocimiento del TRIFE (Sala Central) de las violaciones o irregularidades en que hubiese incurrido un partido político a efecto de que se impusiese una multa de 50 a 5000 veces el salario mínimo en el DF. La Sala Central tenía que emplazar al partido político a efecto de respetar su garantía de audiencia y de defensa, para considerar las circunstancias y la gravedad de la falta, y fijarles el monto de la multa, de forma definitiva e inatacable. Las multas así determinadas, tenían que ser pagadas en la Tesorería de la Federación, en un plazo de quince días. Las reformas al COFIPE en 1996, establecieron un gran avance en la materia, al reforzar el esquema de sanciones, como: I. Abrir el catálogo de conductas sancionables, al determinar que los partidos podían serlo por: a) Incumplir cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 38; b) Incumplir con las resoluciones o acuerdos del IFE o del TFE; c) Aceptar donativos o aportaciones no permitidos por la Ley, o por solicitar créditos a la banca de desarrollo; d) Aceptar los donativos o aportaciones en cantidades que excedieran los límites legales; e) No presentar los informes anuales o de campaña; o, f) La genérica, relativa a incurrir en cualquier otra falta prevista en el Código; II. Se estableció, en adición a la sanción de la multa a los partidos políticos, las de: a) Reducción temporal de hasta 50% de sus ministraciones por financiamiento público; b) Supresión total o temporal de dichas ministraciones; c) Suspensión o cancelación de su registro como partidos políticos; d) Para quien violara los límites o restricciones en las aportaciones privadas, se le podría multar hasta con el doble del monto aportado indebidamente, y en caso de reincidencia, hasta en dos tantos más. En el procedimiento para la imposición de sanciones, los partidos contaban con cinco días para contestar lo que a su derecho conviniera, y podían aportar pruebas que no fueran documentales; además, en el caso de omisión o retraso de los partidos políticos en el pago de las multas, se podría recurrir al procedimiento económico-coactivo.

en la vida legislativa han hecho referencia a la materia electoral.

A este catálogo de disposiciones electorales, el aludido jurista agrega uno de aproximadamente ciento treinta conductas que durante ese período, fueron motivo de atención del legislador ordinario; también anexa otro más, relativo a las sanciones impuestas a dichas conductas<sup>8</sup>.

Para el maestro Javier Barreiro Perea, en su ensayo citado en líneas pretéritas, establece que a los 53 ordenamientos aludidos, habría que agregar, entre otros, el número 54, que sería el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, así como el 55 correspondería a la adición hecha al Código Penal de la misma fecha, como el 56 relativo a las reformas al Código Electoral de enero de 1991; y por último, el 57 correspondiente a las reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de septiembre de 1993.

El Ministro José Fernando Franco González Salas, establece en su ensayo "*La función electoral: naturaleza, principios rectores*"<sup>9</sup>, que en 1996 el sistema sancionador sufrió un cambio sustancial en cuanto a la instancia que impone las sanciones a los partidos políticos. Al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la luz del artículo 41 constitucional (modificado en 1996) por el cual se ordenaba que la ley fijara los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, y estableciera los montos máximos que tendrían las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, así como

---

<sup>8</sup> Ojesto Martínez Porcayo, Fernando. *Las sanciones en el Derecho Electoral Mexicano*. México: Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Año I. Vol. I, 1989.

<sup>9</sup> *Op.cit.* Pág. 13.

los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con los que cuentan, señalando también las sanciones que debieran imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones, se introdujo el *Título Quinto “De las faltas administrativas y de las sanciones”* (artículos 264 al 272). El autor refiere que la modalidad consistió en que a partir de entonces, el Instituto Federal Electoral impondría las sanciones a los partidos políticos en términos del procedimiento establecido en el artículo 270 de ese ordenamiento, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocería de las posibles impugnaciones en contra de las decisiones de aquél en la materia. De igual manera, sostiene que adicionalmente a las modificaciones que se hicieron al Título Quinto del Código, en la parte relativa a las prerrogativas de los partidos políticos (artículos 49 párrafo 6; 49A y 49B) del COFIPE actualmente abrogado, se estableció que el Instituto Federal Electoral contaría con una Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, encargada de revisar los informes anuales y de campaña, de funcionamiento permanente, y con atribuciones claramente definidas; para lo cual, en los artículos se regularon los plazos, condiciones y procedimientos para la rendición de los informes, su revisión, su posterior dictamen por la Comisión de Fiscalización y, en su caso, la aprobación de este último por el Consejo General del Instituto, con la consiguiente determinación de sanciones de llegar a encontrarse irregularidades.

En el sistema electoral de ese entonces, además de la fiscalización que el Instituto Federal Electoral debía de hacer de oficio por conducto de la Comisión, existía también la posibilidad de recibir quejas sobre el origen y aplicación de los recursos de las organizaciones políticas con registro, mismas que debían ser turnadas a la referida Comisión para su atención y, por disposición del último párrafo del entonces artículo 49B, las mismas

debían ser analizadas antes de que la Comisión rindiera su dictamen.

Finalmente señala el jurista citado, el esquema hasta ahora expuesto y vigente hasta antes de la reforma constitucional de 2007, había sido altamente debatido a la luz de los sucesos acaecidos en los comicios federales del año 2000, los cuales generaron la imposición de las mayores penas pecuniarias nunca antes impuestas por violación a las disposiciones de la ley electoral en materia de origen y destino de los recursos monetarios por parte de los partidos políticos.

Como se podrá apreciar, los esfuerzos de compilación de la evolución legislativa en materia electoral hechos por los doctrinarios citados, fueron realizados en los años noventa, por lo que es necesario y pertinente actualizarlos, en tanto el ordenamiento electoral se ha visto adicionado o modificado en multiplicidad de ocasiones a partir de la reforma del 24 de Septiembre de 1993. Para efecto ilustrativo de lo anterior, las modificaciones al código electoral federal, que han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación, acontecieron en las siguientes fechas: 23 de Diciembre de 1993; 18 de Mayo de 1994; 31 de Octubre de 1996; 22 de Noviembre de 1996; 28 de Junio de 2005; 28 de Diciembre de 2006; y la última, publicada el 14 de Enero de 2008, respecto de la cual destaca la materia de este trabajo: la sustancia del nuevo diseño legal del Derecho Sancionador Electoral en México; que en la especie, es la naturaleza jurídica de los procedimientos disciplinarios en materia electoral, como es la inclusión del *Libro Séptimo*, denominado: *De los regímenes sancionador electoral, Título Primero. De las Faltas Electorales y su sanción, Capítulo Primero. Sujetos, conductas sancionables y sanciones*. Es importante destacar que en este título ya se prevé la existencia de reglas procesales, generales y específicas, para la tramitación de los siguientes

procedimientos: a) sancionador ordinario; b) especial sancionador; c) en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos; y, d) el procedimiento de las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, previsto en el Título Segundo de dicho libro Séptimo.

### **Constitución de 1917**

Uno de los aspectos eminentemente jurídicos y de importancia fundamental, son las consideraciones conceptuales normativas de nuestra constitución política, por tener una íntima relación con los partidos políticos, en virtud de que su reconocimiento precisa la formalización y solidez de un imperativo con carácter institucional indispensable en la realización de los comicios electorales, posibilitando la instrumentación jurídico legal que le otorgue vigencia eficaz en los contextos inmersos en las leyes secundarias mediante la regulación correspondiente.

Por lo tanto, es menester señalar en primer término, que los partidos políticos aparecen reglamentados por primera vez en la Ley de 1911, imprimiéndoles así una dimensión más amplia por lo que se refiere a la legislación, e incrementándose en forma destacada las disposiciones que les permitían una realización integral, cuyo objetivo era tendiente a una mejor organización y funcionamiento.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. Franco González Salas, José Fernando. *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones Institucionales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005, pág. 50- 53. El autor realiza un análisis muy detallado de la evolución del derecho sancionador electoral desde 1836, en cuya ley se establecieron diferentes sanciones consistentes en multas, arresto, o eventualmente, otras penas privativas, o una combinación de ellas por una diversidad de conductas; por ejemplo, presentar boletas falsificadas, votar en otra manzana o sección de la que le correspondiese, portar armas el día de la votación (aun siendo militar), cohecho o soborno para inducir la votación a favor de alguno de los candidatos, etcétera. En 1841 se agregó a las conductas sancionables el uso de la violencia para inducir el voto en un sentido determinado. En 1871 (por reformas a la ley de febrero de 1857) se otorgó la facultad de imponer las multas a los

El reconocimiento de los partidos políticos, en realidad, viene a constituirse como parte complementaria e indispensable de las sociedades contemporáneas que fundamentan el funcionamiento de los sistemas representativos, desmitificándose así la aversión inicial que contra ellos

---

empadronadores por no fijar las listas de votantes, o por no *expedirla maliciosamente* a algún ciudadano; de igual manera, la reforma de 1871 estableció la posibilidad de sancionar al funcionario público que interviniese en los procesos electorales, y no cumplieren con lo ordenado. La ley del período maderista de diciembre de 1911 es particularmente prolija en normas que establezcan sanciones; en lo particular, a las conductas que violaran las normas electorales, vgr., del padrón electoral, estableciendo multas, suspensión en los cargos y reclusiones simples o calificadas según la gravedad de la conducta; en algunos casos, la sanción era impuesta por la autoridad política; en otros, el juez con carácter de definitiva e inatacable. La ley para elegir a los Constituyentes de Septiembre de 1916, tenía como característica que recogió la práctica de su antecesora de 1911, en el sentido de crear normas que establecían una sanción general para cualquier violación a las normas por parte de determinadas partes previstas en ley, estableciéndose así, una norma general para cualquier violación a las normas que integraban ley y no solamente a una parte específica de la misma. En el artículo 57 establecía: *“Las infracciones que esa ley no tuvieran establecida pena especial, y que tampoco la tuvieran en el código penal del Distrito Federal, serán castigadas con seis meses a dos años de reclusión, y multa de doscientos a mil pesos, o con ambas penas, según la gravedad del hecho”*. La ley electoral para poder integrar los poderes federales de 1916 no tiene cambios, a diferencia de la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918, la cual estableció diversas sanciones para los ciudadanos que no cumplieren con sus obligaciones en materia de padrón electoral; legalidad y orden en las votaciones; integración, legalidad y orden en los cómputos en las juntas computadoras de los distritos. Esta ley estableció por primera vez, un capítulo íntegramente destinado a disposiciones penales, formado por catorce artículos que determinaban sanciones penales que podrían abarcar multa (de 20 hasta por cinco años), así como privación de la libertad (hasta tres años), destitución e inhabilitación (hasta de cinco años), así como privación de derechos políticos por el mismo tiempo. La ley de 1946 abrogó a la de 1918, en cuyo último capítulo denominado *“De las sanciones”*, penalizó el derecho electoral dado que todas las conductas punibles tendrían que ser determinadas por un juez, y traerían aparejadas sanciones privativas de la libertad (con excepción de la injerencia de un extranjero, la cual era sancionada con la expulsión del país), independientemente de que, según el caso, el juez impusiera también multa, destitución, inhabilitación, o pérdida de derechos políticos. La Ley Electoral Federal de Diciembre de 1951 y sus reformas de Enero de 1954, Septiembre de 1963, y Enero de 1970; la Ley Federal Electoral de 1973; la Ley Federal Electoral de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de Diciembre de 1977 y sus reformas de Enero de 1982, y el Código Federal Electoral de febrero de 1987 y sus reformas de Enero de 1988, siguieron con algunas modalidades irrelevantes, pues se mantenía el mismo esquema sancionador diseñado desde 1946. Igualmente, Jesús Alberto Navarro Olvera, en su obra *“Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios”*. México: Editorial Porrúa. 2005, establece que la confección del marco histórico relativo a la legislación electoral comenzó con la Ley Federal Electoral de 1946. A partir de la entrada en vigor de esa ley, han tenido vigencia cuatro leyes electorales y dos codificaciones. Según el autor, el COFIPE ha tenido once ajustes, incluyendo el realizado el 30 de Junio de 2005, fecha en la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, en una edición vespertina, el decreto que permitió el voto postal de los mexicanos que se encontraran radicando fuera del país. Sostiene el referido autor, que a través de las reformas de 1993 y 1996, se confeccionó el anterior sistema de fiscalización respecto del origen, monto y uso de los recursos partidarios, que incidió en ambos rubros; es decir, en los órganos electorales y en los partidos políticos nacionales.

esgrimían sus detractores, sin que se omita el señalamiento del esfuerzo desplegado por el legislador para establecer en los años sesenta un sistema de partidos políticos que tuviesen la característica de competitividad requerida, en virtud de que los mismos se encontraban en situación tanto de conflicto como de plena decadencia.

Las circunstancias prevalecientes en ese tiempo, impulsaron de manera paulatina las condiciones políticas prevalecientes, que aunadas a los requerimientos de los sectores sociales, se constituyeron en una exigencia que rindió sus frutos cuando el 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificaba diecisiete artículos de la Constitución de 1917, que tal y como lo refiere Amador Rodríguez Lozano, en lo relativo a los partidos políticos *"el artículo 41 fue adicionado con cinco párrafos para constitucionalizar integralmente a los partidos en México. Decimos que las reformas de 1977 entrañan una constitucionalización integral, porque a diferencia de la constitucionalización semántica de 1963, las reformas de 1977 establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos"*.<sup>11</sup>

El artículo 41, párrafo segundo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene especial mención cuando se expresa en su contenido que los partidos políticos son entidades de interés público; consideración ésta, de la que deriva la obligación estatal para proporcionarles los medios que les permitan desarrollarse con plenitud, difundiendo su declaración de principios, los programas de acción respectivos, así como los conceptos partidistas que se expresen tocante a

---

<sup>11</sup> Rodríguez Lozano, Amador. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tercera edición, 1992. Pág. 174.

la problemática nacional, entre otros conceptos, que pueden versar sobre temas muy variados.

Bajo este tenor, podemos inferir que el reconocimiento de los partidos políticos dentro de los preceptos constitucionales reafirmó el consenso político y los requerimientos de diversos sectores sociales que contemplaban su inclusión para formalizarlos dentro del sistema representativo político mexicano. Aunado a lo anterior, las corrientes ideológicas encontraron un cauce eminentemente legal para prodigar sus principios en una esfera política de confrontación legal limitada por la reglamentación de leyes secundarias, cuya pretensión básicamente consistía en establecer un equilibrio electoral con pretensiones democráticas, que si bien es cierto no han alcanzado su máxima expresión, por supuesto, tienden con la dinámica impuesta a su perfeccionamiento continuo en la lucha por alcanzar el poder mediante el procedimiento electoral, inmerso en el marco de derecho que contiene el orden jurídico.

Es interesante señalar lo expresado por el autor citado, en cuanto a que *"el apoyo estatal que recibirían dichos entes a partir de esta reforma no tendría vuelta atrás, constituyó una piedra de toque, en un sistema político en que el auspiciamiento de un auténtico pluripartidismo, actuaría a largo plazo como un paliativo al llamado predominio del ejecutivo"*.<sup>12</sup>

De igual manera, en la disposición que se comenta, cuyo contenido normativo en su parte conducente señala: *"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática..."*, de lo anterior nos permite inferir la necesidad de que los partidos políticos no

---

<sup>12</sup> *Ídem*

solamente estén presentes en las campañas respectivas; o sea en los procesos electorales, sino que se conviertan prácticamente, en institutos de educación política de manera permanente, promoviendo la dinámica de los partidos, y en consecuencia, un sentir acendradamente político de sus simpatizantes; no obstante lo anterior, la realidad es que la idea plasmada es positiva, pero el espíritu del legislador no se concretiza en virtud de que los partidos políticos, cuando no se trata de elecciones, permanecen prácticamente en estado de hibernación con un alto costo económico, que se aduce como el precio de la democracia.

Evidentemente, la pretensión desde nuestro punto de vista, se refiere a la existencia de un pluripartidismo que amplíe y no restrinja la democracia incipiente de nuestro país; sin embargo, resulta lógico establecer que los partidos, por la naturaleza que les da origen, devienen en formas de control del poder; a pesar de ello, el objetivo impulsado por la sociedad y el desarrollo político, gradualmente se permitirá alcanzar el pluripartidismo auténtico con interlocutores válidos. La fracción II del artículo 41 de la Constitución Federal le dio un sentido más amplio al contenido de la Ley Electoral de 1973, cuando expresa que... *"Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social..."*, lo que implica una actividad permanente y no solamente durante las campañas electorales. Aquí observamos que la intención del legislador fue encauzada a la permanencia de los partidos políticos dentro de la actividad social para los efectos de promover con mayor persistencia su presencia política, y de paso, la denominada educación política del pueblo; circunstancia ésta que vista de diferente manera, imprime opiniones discordantes y sometidas a criterios que distan mucho de ser favorables en cuanto a su efectividad en la ejecución de los fines que se persiguen, en razón de no observarse a plenitud dicha actividad por parte de los partidos y organizaciones políticas.

En la referida fracción II del artículo citado, se señaló lo relativo al financiamiento que recibirían los partidos políticos para sufragar sus gastos en las acciones electorales de las que son protagonistas, haciéndose especial énfasis en la equidad que debe prevalecer, señalando en su parte conducente: *"... Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales..."*.

En el artículo 41 constitucional, fracción II, inciso c), penúltimo párrafo, se expresa que la ley fijará los criterios para determinar los límites de las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos, y establecerá los montos máximos de las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuentan, y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de esas disposiciones. Lógicamente dichas sanciones se plasmarán en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que corresponde a las faltas administrativas, y en el Código Penal Federal respecto a los delitos. Esta disposición, como se analizará más adelante, establece la naturaleza constitucional del Derecho Sancionador Electoral, materia de este trabajo.

En la entonces fracción V del multicitado artículo constitucional, específicamente se cita que el Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia. De lo expresado en párrafos precedentes, se desprende que la ley secundaria, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecerá las formas de sanción aplicables cuando los partidos políticos incumplan con las obligaciones determinadas en la

Constitución y las leyes que reglamenten los preceptos constitucionales, desde el punto de vista de las sanciones de carácter administrativo, concretamente en lo dispuesto por el Título Séptimo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo a las faltas administrativas y sanciones aplicables a partidos políticos y organizaciones políticas.

El anterior señalamiento, por las consecuencias multifactoriales que acarrea en el procedimiento electoral, debía ser estrictamente controlado por la entonces Comisión de Fiscalización, agilizando con eficacia los métodos y sistemas para evitarlo, en virtud de que las pretensiones democráticas de los comicios electorales se pueden ver empañadas con vicios, que a la luz de nuestra legislación, se vean minimizados mediante la aplicación de una sanción administrativa, cuando probablemente en aras de una legitimidad y equidad para alcanzar el poder, la exigencia sea de una sanción ejemplar, de forma que la evite y no que la prodigue, ante la circunstancia de que la sanción no afecta con gravedad al partido político, pero sí contundentemente la credibilidad en las máximas autoridades electorales.

Otra de las circunstancias hipotéticas de interés, la cita del jurista Jorge Carpizo en relación con el financiamiento: *"El sostenimiento económico de los partidos políticos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, tiene también el inconveniente de que puede sujetar al partido a la voluntad de los donantes"*,<sup>13</sup> lo que hace surgir la reflexión que incide en la certidumbre de la motivación de prácticas corruptas que en nada benefician al proceso electoral federal.

---

<sup>13</sup> Vid. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano*. México: UNAM.1981. Pág. 28.

Respecto de las agrupaciones políticas, hemos de citar lo expresado por el maestro Javier Patiño Camarena en el sentido *"que al expedirse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 se determinó conservar el registro condicionado y suprimir las asociaciones políticas, a través de la reforma de 1996 se determinó suprimir el registro condicionado y regular a las agrupaciones políticas cuyo antecedente son las asociaciones políticas que se regularon por la legislación electoral federal de 1977 y de 1987"*.<sup>14</sup> El Capítulo Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales relativo a las Agrupaciones Políticas establecía en su artículo 33 lo siguiente: *"Las agrupaciones políticas nacionales, son 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"*.

Para la obtención de su registro como agrupación política nacional, se establecía en ese entonces, que deberían acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos: contar con un mínimo de 5000 asociados en el país y un órgano directivo de carácter nacional, tener delegaciones en cuando menos siete entidades federativas, y disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.<sup>15</sup>

Presentada la solicitud ante el Consejo General, éste procedería a resolver lo conducente y de ser favorable, expediría el certificado correspondiente; en caso contrario, expresaría las causas que lo motivan, siendo que la

---

<sup>14</sup> *Op.Cit.* Patiño Camarena, Javier. Pág. 402, nota 23.

<sup>15</sup> Artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado en 2004 y entro en vigencia el 1º de enero de 2005.

resolución debiera publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En materia de financiamiento se estaría a lo señalado por los artículos 38, 49-A y 49-B; así como lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En lo referente al régimen fiscal, sería igual al que tendrían los partidos políticos en los artículos 50, 51 y 52 del ordenamiento jurídico citado.

Las agrupaciones políticas gozaban de un financiamiento para el desarrollo de sus actividades, formado por un fondo previsto en el reglamento que emitía el Consejo General para las agrupaciones políticas, mismo que no podría ser superior al 20% del total del fondo constituido. Así también, deberían acreditar los gastos realizados mediante los correspondientes comprobantes, y presentar ante los Consejeros del Instituto, un informe del ejercicio anterior respecto del origen y destino de los recursos recibidos por cualquier modalidad, (artículo 49, párrafo 6 del Código abrogado).

No se omite señalar, que las agrupaciones políticas podrían perder su registro por las causas previstas en el artículo 35, párrafo 13 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra indicaban: **a)** Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros; **b)** Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos; **c)** Omitir rendir el informe anual del origen y aplicación sus recursos; **d)** Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código; **e)** Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; y, **f)** Las demás que establezca el Código.

Cabe advertir que el Instituto Federal Electoral al recibir la solicitud de las agrupaciones políticas para obtener el registro como partido político

nacional, otorgaría el registro a aquéllas que cumplieren con los requisitos exigibles, en tanto que aquellas que hubiesen obtenido resolución desfavorable, podrían recurrir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para impugnar dicha resolución respectiva.

Por otra parte, respecto al financiamiento de tales agrupaciones, Patiño Camarena señala *"que en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de febrero de 1997 se publicó el reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas, el cual fue reformado en los términos del Decreto correspondiente publicado el 11 de febrero de 1998. Consideración ésta que nos permite dilucidar la importancia que reviste el financiamiento para las agrupaciones políticas, ya que les permite cumplir con el objetivo tendiente al cumplimiento de las actividades que les son encomendadas en la normatividad establecida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo fundamentalmente impulsoras del avance democrático y la concientización de la cultura política en los diversos estratos sociales, generando una opinión pública mejor informada, y reforzando la actividad ciudadana en el proceso electoral. Sin embargo, los planteamientos antes señalados han sido superados por la reforma del código de la materia que entró en vigor el 15 de enero de 2008, por medio del cual las agrupaciones políticas ya no tendrán financiamiento público y los artículos 38, 49-A Y 49-B así como lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya no les son aplicables y por tanto las agrupaciones políticas ya no serían tratadas en cuanto a su vida interna como partidos políticos y si permanece su obligación de rendir informes anuales a pesar de que ya no recibirán financiamiento público."*<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> En el SUP-RAP-140/2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver una impugnación de la Agrupación Política "Venustiano Carranza", respecto

Las anotaciones anteriores han sido manifiestas con la finalidad de tener una visión sintetizada de cómo nuestra constitución regula la naturaleza jurídica de los partidos políticos y agrupaciones políticas que, desde luego, se traducirán debidamente en las leyes secundarias, como derechos y obligaciones hacia los partidos y organizaciones políticas. Consecuentemente, de no observarse de manera irrestricta, implican sanciones administrativas y penales correspondientes, mediante la aplicación de los procedimientos estatuidos en los ordenamientos jurídicos atinentes; prestando así, particular atención en lo referente al conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que norman los procedimientos sancionadores o disciplinarios en materia electoral.

Para la jurista michoacana, María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, en su obra Derecho Administrativo Sancionador Electoral, desde 1836 hasta la actualidad, se han establecido en las leyes electorales los delitos y faltas con sus respectivas penas y sanciones, que en ocasiones se incorporan en un capítulo especial de “Prevenciones Generales”, tal y como aconteció en las leyes de 1936, 1841, 1855 y 1857, entre otras. Al final de cada norma jurídica, la pena que debía aplicarse a los infractores de la misma, como en las de 1911, 1916 y 1917. Además relata, que los delitos electorales han estado previstos a veces en la legislación electoral; y otras, como en la actualidad, en los Códigos Penales, en tanto que las faltas electorales han permanecido en la ley electoral.

---

a los requisitos para la constitución como agrupación política, inaplicó el Reglamento de Constitución de Agrupaciones Políticas, en virtud de que con la reciente reforma electoral los artículos que regulaban la vida interna de los partidos políticos no le eran aplicables a dichas agrupaciones. En esa medida, se puede vislumbrar que a partir de dicha sentencia no se les puede exigir un tratamiento idéntico a las agrupaciones políticas nacionales que el de un partido político, como acontecía anteriormente.

Asimismo, menciona que los supuestos, sujetos, procedimientos y sanciones por faltas administrativo electorales, han variado a través de los años, como también lo ha hecho la autoridad competente para imponer las últimas. En relación a los partidos políticos por ejemplo, el artículo 342 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990, establecía que la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral era la responsable de imponer las sanciones a partir de un informe del Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo que a partir de la reforma al Código de 1996, cambió para ahora determinar que la competencia para sancionar, entre otros, a los partidos políticos, recaía en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y las resoluciones que éste adoptara serían recurribles ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Vid. LLanderal Zaragoza, María de los Ángeles, *Nociones Básicas de Derecho Administrativo Sancionador Electoral*. México: Editorial Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. 2006. Pág. 23.

## CAPÍTULO II

### LAS FALTAS O INFRACCIONES EN MATERIA ELECTORAL

#### 1.- Definición y concepto de falta o infracción electoral

Es pertinente advertir la diversidad definitoria y conceptual que se ha vertido respecto de las faltas electorales en diferentes latitudes, mismas que consecuentemente alcanzaron su expresión jurídica en las legislaciones electorales de diversos países. En ese sentido, resulta indispensable acotar algunas de ellas con la finalidad de tener un parámetro que nos permita tener una concepción más cercana respecto de su contenido, coincidencias y diferencias.

Desde un aspecto semántico, la palabra “*falta*” proviene del latín *fallitus*, *por falsus*, *de fallere*, *engañar*, *faltar*. Asimismo, se relaciona estrechamente con la palabra “*contravención*”, que proviene del latín *transgressio*; y con *violatio*, que se identifica con infracción y violación; por ende, el agente de la falta es el transgresor, el quebrantador de la ley.

De esta forma, dada su variada significación, *falta* es privación, carencia, defecto en la ejecución; incumplimiento de la obligación jurídica o del deber; en virtud de la costumbre, es desliz femenino; respecto de las cuentas, error o fraude; en el mercado, defecto del peso de la mercancía; en el ámbito penal, es la contravención, como lo es de policía, o es el delito venial que se castiga con pena leve.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México. p 1673

En ese sentido, Domingo Silva Rebolledo, en la ponencia intitulada *“Los funcionarios de las mesas directivas de casillas y lo ilícito electoral”*<sup>19</sup>, que presentó en el Congreso Nacional de Tribunales Electorales, sostiene que la falta administrativa, como el cumplimiento de la obligación jurídica del deber en virtud de la costumbre, la falta constituye un simple peligro para el orden social, y cuando carece de contenido moral, aparece como desobediencia, concluyendo de lo anterior, que la falta administrativa *“es el acto u omisión que definen las leyes administrativas, y que no son consideradas como delitos por la legislación penal, por suponerse que ameritan sanciones menores”*.

De la misma manera, dicho jurista considera que las faltas administrativas están constituidas por la insubordinación, la desobediencia, la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en mayor parte del tiempo y circunstancias. El daño que puede ocasionar la falta administrativa es la perturbación de la actividad administrativa, vinculada a la producción de un daño a la administración; y así, se estima que la infracción administrativa *“es todo acto o hecho de una persona que transgreda el orden establecido por la Administración Pública”*. Finalmente, el referido autor define, en la ponencia en comento, a las faltas electorales como el conjunto de conductas sancionadas levemente, cometidas por ciudadanos nacionales o extranjeros, funcionarios públicos, funcionarios electorales, representantes de los partidos políticos y candidatos, de acuerdo con circunstancias de modo, tiempo y lugar, que señala el código electoral local.

---

<sup>19</sup> Memoria Del Congreso Nacional De Tribunales Electorales. México, Distrito Federal: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Tomo I, 2001. Pág. 450

Por su parte, los juristas españoles Juan José Encinar González y Francisco Fernández Segado, definen las faltas electorales como el *“Conjunto de conductas (acciones y omisiones) que, aún no revistiendo la gravedad de los delitos electorales, atentan contra la obligación de emitir el sufragio, constriñen de una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el cumplimiento de funciones electorales o, de modo más amplio y general, inciden compulsivamente sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el proceso electoral en su conjunto, y muy en particular, el momento vital de la emisión del voto”*<sup>20</sup>

Concordando con lo anteriormente expuesto, es dable referirse a la definición contenida en la Ley Electoral de Bolivia, específicamente en su artículo 194, el cual establece *“toda acción u omisión en el incumplimiento de los deberes electorales constituye falta electoral”*<sup>21</sup>

En dichos señalamientos se observa que en cuanto a su terminología son diferentes, pero resultan afines en cuanto a la esencia de los cuestionamientos inmersos en la percepción de lo que debe considerarse

---

<sup>20</sup> Cfr. Encinar González, José y Fernández Segado, Francisco. *Delitos y Faltas Electorales*, en Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina/ Compiladores: Dieter Nohlen, Daniel Zovato, Jesús Orozco, José Thompson. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México, 2007 Pág. 1049. En esa misma obra, los Compiladores en el capítulo de Glosario, definen a los Delitos y Faltas Electorales como aquellas acciones y 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; es decir, atentan contra la obligación de emitir el sufragio, constriñen de una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el incumplimiento de funciones electorales; o, de modo más amplio y general, inciden en forma compulsiva sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el proceso electoral en su conjunto, y muy en particular, el momento decisivo de la emisión del voto. Si una conducta es constitutiva del delito o falta electoral, es algo que decide el legislador, atendiendo a los criterios que estima oportunos, y que varían de un país a otro. Esto supone que en un mismo hecho, puede ser penado como delito en unos países, y como falta en otros. Por regla general y dentro de un mismo ordenamiento jurídico, la comisión de un delito es considerada de mayor gravedad que la de la falta, y consecuentemente, lleva aparejada la imposición de una pena más grave que aquella que corresponde a una falta. Pág. 1297

<sup>21</sup> *Ibidem*. 1049

como una falta electoral, existiendo como denominador común, en primer lugar, la acción u omisión que no está revestida de gravedad, evidentemente, en el ámbito electoral. Dentro de este contexto, haremos referencia puntual a la legislación de Guatemala, en donde por faltas electorales se entiende a “*las contravenciones a esta Ley –Electoral- que no tipifiquen delito*” (Art.254 de la LEPP)<sup>22</sup>.

Al analizar estas argumentaciones, encontramos prácticamente los mismos señalamientos que en las anteriores definiciones; y por supuesto, se asienta especial énfasis en que no constituyan delito previamente tipificado, lo que nos conduce a establecer y deducir la no gravedad de las acciones suscitadas en los comicios electorales, para concebirlas como meras faltas electorales, pues a *contrario sensu* estaríamos frente a un delito electoral. Las exposiciones aludidas nos remiten a establecer que los razonamientos para su formulación obedecen a un sentido de unidad, en cuanto a la comprensión de lo que en rigor administrativo sustenta la existencia fáctica de las faltas electorales.

- **CONCEPTO DE FALTA**

Como ya se analizó, las faltas electorales pueden quedar encuadradas en sentido amplio o restringido. En el primero de los casos, refiere a cuando patentizamos encontrarnos ante un ilícito que conlleva intrínsecamente a la acción u omisión, cuya finalidad mediata se dirige a la perturbación de factores políticos integrales de un estado democrático, como son los derechos, prerrogativas y valores inmersos en los artículos 25 y 23

---

<sup>22</sup> *Íbidem.* 1049

respectivamente del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, algún sector de la doctrina define las faltas electorales como las conductas tipificadas en la ley, que se realizan principalmente por los candidatos, ciudadanos, electores o sufragantes, funcionarios públicos o partidarios, observadores electorales, e inclusive partidos políticos; y en general, los sujetos políticos, las cuales conculcan, contravienen, incumplen, infringen, transgreden, violan o vulneran lo dispuesto en las normas jurídicas relativas al derecho de todo ciudadano para: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas realizadas por sufragio universal, e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y, c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.<sup>23</sup>

En sentido restringido, cuando advertimos que la falta electoral se limita a los aspectos conductuales que tienen por objeto atentar contra el sistema electoral bajo un esquema de gravedad menor, que traerá como resultante la aplicación de una sanción que regularmente no atañe a la privación de la libertad, sino al pago de una multa, y que competencialmente corresponderá conocer y determinar a la autoridad administrativa, dichos presupuestos nos inducen incuestionablemente a su consideración de faltas electorales.

Conviene especificar que el sistema electoral se integra por el principio representativo y los mecanismos técnicos mediante los cuales, los

---

<sup>23</sup> Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), UNAM, IJ; TEPJF; IFE, Tomo I, México, pp533- 544.

ciudadanos hacen expresa su tendencia política a través del voto, que se traducirá más tarde en cargos para alcanzar el poder público.

Resulta indispensable determinar desde una panorámica político-social, que no toda conducta de inobservancia de la norma jurídica puede ser calificada como falta electoral; solamente lo serán aquellas que repercutan de manera importante en el orden jurídico correspondiente, debiéndose instrumentar una tutela jurídica específica, tomando en cuenta que cada sistema jurídico tiene una organización particular para otorgar competencia normativa a determinado ente político, en función de la materia de que se trate, arrojándose las reglas que aseguren la vigencia del sistema electoral.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, abrogado en la reforma legal de 14 de enero del 2008, en adelante COFIPE abrogado, en su Título Quinto reguló lo concerniente a las faltas administrativas y las sanciones correspondientes, mediante un régimen sancionador electoral, en el cual se establece la competencia del Instituto Federal Electoral para conocer de las mismas; que entre otras, contempla aquellas en que incurrían los partidos políticos y agrupaciones políticas; las sanciones para estos se hacen consistir en multa, reducción parcial y total de ministraciones de financiamiento, suspensión y, en su caso, cancelación del registro. Dicha situación prevalece en las nuevas disposiciones legales creadas a partir del 15 de enero de 2008, en el que se establece el nuevo diseño legal del derecho sancionador electoral, en la inteligencia de que no solo contempla a los partidos políticos y las agrupaciones políticas; sino también, a personas físicas y morales, servidores públicos, y otros actores políticos que anteriormente no eran contemplados en el procedimiento disciplinario derogado.

Por ello, en este régimen disciplinario, a partir de su diseño legal y de acuerdo a los principios de legalidad y tipicidad que deben observarse en este procedimiento, sólo esas conductas en tratándose de partidos y las agrupaciones políticas eran sancionables; sin embargo, por la manera en que se ha ido instrumentado y desarrollado el procedimiento sancionador en el Instituto Federal Electoral, y en los casos en que se ha sancionado a algún político infractor, siendo que dicha sanción era impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, éste último emitió criterios jurisprudenciales o tesis relevantes que han normado el referido procedimiento sancionador; inclusive, con los criterios generados por dicha autoridad jurisdiccional, se han integrado algunos tipos administrativos o faltas electorales, que desde mi perspectiva, violan flagrantemente los principios aludidos.

No pasa desapercibido, que en diferentes países se tiene una concepción, que ocasionalmente no es coincidente con la mayoría, en el sentido de la consideración respecto de lo que debe sostenerse y aplicarse como falta administrativa electoral; no obstante, resulta lógica la indefinida concepción, pues en esta cuestión, el legislador aplicará un discernimiento que se sustentará en factores sociológicos y políticos, regularmente, que le llevarán a determinar el razonamiento aplicable para establecer la existencia de la misma.

Por otra parte, no podemos dejar de señalar el que una falta menor, en ocasiones, se considere no sujeta a una pena pecuniaria u otra de similar índole, sino a la privación de la libertad, lo que implica necesariamente un exceso que deberá ser reprimido en función de los parámetros conductuales, y la gravedad, o ausencia de ésta, desplegada en la comisión de la misma, delimitándose de esta manera la prevalencia de un ilícito o

delito electoral, que de ser el caso, ameritará una sanción, desde luego, de mayor rigidez o privativa de libertad.

Lo referido con antelación nos lleva a establecer los propósitos tendentes a la regulación de los procesos generados por el ejercicio de la soberanía del pueblo, que se traduce en la instrumentación de sus instituciones con la renovación periódica de los titulares responsables; en consecuencia, podemos advertir que la ciencia jurídico electoral se auxilia en ocasiones de diversas ramas del Derecho. Si tomamos en cuenta la característica *sui generis* con que se invisten las faltas o infracciones, circunstancia ésta que se ilustra con mayor objetividad al citar el contenido expresivo del Maestro Miguel Acosta Romero, cuando señala que la infracción administrativa se determina como *"el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal al considerados faltas que ameritan sanciones menores"*.<sup>24</sup>

Sin que pase desapercibido que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el capítulo correspondiente a las faltas administrativas y sanciones, al examinarlas en cuanto a su contenido y supuestos hipotéticos, no escapan a la graduación doctrinal establecida que no las considera como delitos, sino como meras faltas que reciben sanciones muy distantes en coincidencia con las aplicables por conductas comisivas de algún ilícito.

En efecto, de acuerdo a lo establecido por Rafael de Pina en su diccionario jurídico, haremos mención de la expresión definitoria respecto de lo que es una **falta**: *infracción de naturaleza penal o administrativa que por su*

---

<sup>24</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 11ª edición, México, 1993, p.713.

*escasa trascendencia se sanciona levemente".*<sup>25</sup>

No obstante lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aparte del término citado, utiliza la expresión ***infracción***; por lo cual, nos remitiremos a su definición respectiva para mejor ilustración, bajo los siguientes términos expresados por el autor en cita. "*Infracción. Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumpliendo un compromiso contraído*"<sup>26</sup>.

En consecuencia, es dable establecer que para los efectos del tema que nos ocupa, optaremos por la definición que nos parece más adecuada, y que intrínsecamente se relaciona en forma coherente con lo que se pretende clarificar; o sea, las faltas en materia electoral previstas en nuestro código de la materia, como punto de partida para la instrumentación de un Derecho Sancionador Electoral; desde luego, matizado con los principios que le sean aplicables del *ius puniendi*, y no a los principios del derecho administrativo que sean coincidentes con la pretensión reguladora de aplicabilidad en materia electoral.

Para los efectos del estudio y análisis de las *faltas administrativas*, no podemos minimizar los factores o elementos que se encuentran inmersos en las disposiciones normativas que conciernen a los partidos políticos y organizaciones, con la finalidad de justipreciar específicamente el grado de importancia que debe revestir cada una de ellas, en virtud de los bienes jurídicos que se ven afectados cuando de manera dolosa o culposa se infringe el dispositivo normativo administrativo electoral.

---

<sup>25</sup> De Pina, Rafael. Diccionario de derecho. México: Editorial Porrúa. Segunda edición, 1981.

<sup>26</sup> *Íbidem*. Pág.298

Ahora bien, resulta imprescindible para el tema que nos ocupa, advertir conceptualmente el contenido del Derecho Electoral en su sentido amplio y restringido, para lo cual atenderemos a los estudiosos de la materia; entre otros, Dieter Nholen, quien señala en cuanto al primero de los casos enunciados, que *"El Derecho Electoral es, en este caso, el conjunto de las normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos"*.<sup>27</sup>

A decir del aludido autor, la expresión anterior es contemplativa de la gama de regulaciones jurídico-positivas que son consideradas desde las candidaturas manifiestas, hasta la realización de las elecciones; asimismo, sugiere el autor advertir cuestiones relacionadas con el sistema electoral como lo serían las jurídicas electorales, tomándose en cuenta que las mismas tienen un fundamento legal.

Continuando con el tema, corresponde ahora la determinación del sentido restringido a que se hizo mención en párrafos anteriores; por lo tanto, el autor de referencia establece que el Derecho Electoral *"alude directamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos"*.<sup>28</sup>

En consecuencia, encontramos que el concepto de referencia subsume el contenido del sufragio, y refiere en forma estricta las determinaciones legales que inciden en el individuo cuando se toma parte en la nominación de los órganos representativos; asimismo, establece las condiciones o la

---

<sup>27</sup> Nholen, Dieter. *Diccionario electoral*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tomo 1, 2003. Pág. 382. Asimismo, otra definición del derecho electoral es que es una rama autónoma del derecho público que abarca las prescripciones normativas que regulan *"los procesos a través de los cuales, el pueblo constituido en el electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus autoridades"*. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa. Tomo D-H. Pág. 986.

<sup>28</sup> *Ibidem*

normatividad jurídica que inciden en su participación en las elecciones, configurando y estructurando este derecho.

Habida cuenta, el derecho electoral viene a determinar quién deberá ser considerado como elector definiéndolo específicamente, sin que se omita la referencia concreta a la vez de quién es elegible, y posibilitando la determinación en cuanto al sufragio como derecho si es o no universal, directo y secreto.

En conclusión, se observa que el derecho electoral se encuentra integrado por cuestiones eminentemente constitucionales, pues deviene de preceptos jurídicos fundamentados constitucionalmente, como elementos primigenios que sustentan los ordenamientos jurídicos secundarios. En suma, la finalidad del derecho electoral comprende una gama de disposiciones constitucionales y legales para lograr su objetivo; entre otras, las que establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos; la integración y prerrogativas de los partidos políticos; la vida interna de los propios partidos políticos; las reglas que conforman el proceso electoral, así como sus etapas; las que establecen funciones y atribuciones de los órganos electorales federales; las que prevén faltas y sanciones en materia electoral; las causas de nulidad electoral; las que establecen los medios de impugnación; las que garantizan la constitucionalidad de las propias disposiciones electorales de carácter general; y finalmente, las que establecen los delitos electorales y sus respectivas sanciones.

### **CAPÍTULO III**

## **EL DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL**

#### **1.- Concepto del Derecho Sancionador Electoral**

Para desarrollar este tema es necesario precisar el concepto de Derecho Administrativo Sancionador Electoral, mismo que algún sector de la doctrina, e incluso algunos legisladores y juristas en materia electoral, insisten en denominarlo así, lo que desde mi perspectiva, es una confusión semántica, puesto que se insiste en justificar que la potestad del Estado de sancionar las faltas administrativas, le es aplicable a la materia electoral, posición que es equivocada, como se acreditará en líneas posteriores.

En principio, concebir que el derecho administrativo sancionador electoral es una rama del Derecho Administrativo, como éste lo es del Derecho Público, concepto que no resulta exactamente aplicable al derecho sancionador electoral, principalmente por ser un tema de reciente creación, ya que como se ha detallado en los capítulos precedentes, las faltas o infracciones electorales se consideraron como delitos leves o ilícitos administrativos, y no había procedimientos específicos en la ley para llevarlos a cabo; sin embargo, dentro del derecho positivo vigente, como sería en materia fiscal las multas o recargos por falta de pago oportuno de impuestos; así como las infracciones a nivel reglamentario que contemplan las faltas de tránsito y cualquier otra infracción administrativa dentro de la administración pública federal, e incluso local, sería materia de ese derecho administrativo sancionador, situación que no es compatible con este nuevo

derecho sancionador, que como se verá más adelante,<sup>29</sup> se trata de ramas del derecho público distintas, a las cuales no le son aplicables los principios que rigen el derecho administrativo en materia de infracciones, ya que con la evolución del derecho sancionador electoral, en ningún momento se aplica ni la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ni mucho menos los principios del derecho administrativo, ya que los criterios y principios que se han ido forjado en esa etapa, son derivados de las resoluciones a los procedimientos disciplinarios o quejas genéricas, que se confirman o revocan por los precedentes judiciales que emite nuestro máximo órgano jurisdiccional federal en materia electoral; eso hace que sea una rama del derecho *sui generis*, ya que su naturaleza jurídica deriva de la Constitución, aunado al hecho de la autonomía a nivel constitucional del Instituto Federal Electoral.

Para demostrar las inconsistencias de lo antes señalado, vale citar lo que la Magistrada María de Jesús González García, en su ensayo intitulado “*Inconsistencias del procedimiento administrativo sancionador*”,<sup>30</sup> que en la parte conducente señala: “...*Para la comprensión del concepto procedimiento administrativo sancionador electoral, resulta necesario tener presentes las nociones de derecho administrativo y de procedimiento administrativo -sin adjetivo-. El Derecho Administrativo, según sostiene Alfonso Negrete (sic), es factible entenderlo desde dos perspectivas: como ciencia y como norma. En la primera vertiente es concebido como “conjunto*

<sup>29</sup> Vid. Orozco Gómez, Javier. *Constitución y Telecomunicaciones*. México: Editorial Porrúa. 2008 Pág. 118. El procedimiento administrativo comprende la actuación de los particulares ante la Administración Pública, así como todos aquellos actos que emanan de ésta, y que constituyen, precisamente, la función administrativa. Una de las formas en que la Administración Pública realiza la función que le es propia, se traduce en la instrumentación de procedimientos administrativos por medio de los cuales verifica que los particulares den exacto cumplimiento a las normas de carácter administrativo, mismas a las que deben sujetar su actividad, verbigracia, los concesionarios o permisionarios de estaciones de radio o televisión, o bien, de los concesionarios de telecomunicaciones.

<sup>30</sup> González García, María de Jesús. *Inconsistencias del procedimiento administrativo sancionador electoral*, en revista Justicia Penal Electoral: PGR, FEPADE. Año siete, número 17, Junio de 2007.

*de principios, de teoría de conceptos fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas. En su aspecto normativo “el Derecho Administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados”. El Derecho Administrativo Sancionador, por su parte, “estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (ius puniendi)”.*

Establecidos los conceptos invocados, la aludida autora sostiene que es oportuno conocer qué es el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, ya que éste constituye una subespecie del derecho administrativo sancionador, que junto con el penal, forman parte del *ius puniendi* del Estado, o potestad punitiva de éste. Ambos, derecho penal y derecho administrativo sancionador, forman parte del Derecho Sancionador Constitucional. Finalmente, concluye en la parte que interesa, citando a García Figueroa, Héctor Daniel y otros, que según ella, señalan: “...*El procedimiento administrativo sancionador electoral es “el conjunto de normas y principios que regulan la potestad punitiva del Estado (ius puniendi) respecto de las conductas ilícitas que cometan los partidos políticos, las agrupaciones, sus miembros, y personas relacionadas con sus actividades, que de resultar típicas (en sentido estricto o amplio, culpables y punibles, darán lugar a la imposición de una sanción de carácter administrativo”.*

Por lo tanto, para la autora, el procedimiento administrativo sancionador es uno de los instrumentos consagrados en la normatividad electoral, para el efecto de proteger los principios electorales rectores del sistema democrático federal, en relación a los sujetos que intervienen en la actividad político-electoral, que establecen como consecuencia, en caso de

transgresión a la normatividad, desde la nulidad o invalidación de los actos, hasta la imposición de una sanción a los infractores de la misma.

De las citas textuales antes transcritas, se puede evidenciar que el Derecho Administrativo es un conjunto de normas o leyes que regulan a dos sujetos: la administración pública y los administrados. Por su parte, el concepto del Derecho Administrativo Sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado, en materia administrativa (*ius puniendi*); en este caso concreto, traeremos a colación la definición del derecho español respecto a lo que se considera la potestad sancionadora administrativa, que en el artículo 25 de la Constitución Española de 1978, prevé la potestad administrativa y civil del Estado para sancionar dichas conductas.

Sin embargo, en nuestro país no tenemos una disposición semejante a nivel constitucional que pudiera aplicarse por analogía. Por otro lado, es importante destacar que la definición del Maestro Nava Negrete, sobre el Derecho Administrativo, resulta ilustrativa para decantar que ni el derecho electoral, ni el derecho sancionador electoral, forman parte del derecho administrativo. En primer lugar, porque la reforma constitucional de 1996 estableció la autonomía a favor del Instituto Federal Electoral, y de esta manera, no forma parte en sentido estricto, de la Administración Pública Federal; y en segundo lugar, porque la naturaleza jurídica del derecho sancionador electoral está prevista en el artículo 41 Constitucional; y en consecuencia, los sujetos sancionables no pueden ser sujetos del Derecho Administrativo a nivel legal, sino que el Derecho Sancionador Electoral, a nivel federal, es el conjunto de normas cuya configuración legal se establece en la propia ley. En este sentido, se debe entender como la ley, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los

acuerdos que emite el Instituto Federal Electoral en uso de su facultad reglamentaria, para cada caso concreto<sup>31</sup>.

Para otros doctrinarios como el Doctor José de Jesús Covarrubias Dueñas<sup>32</sup>, en su obra *Derecho Constitucional Electoral*, plantea lo siguiente: “...La problemática que aquí se plantea, es en donde convergen las esferas del derecho público administrativo con el penal, y que es la esfera de las denominadas recientemente infracciones administrativas (delitos especiales). De igual manera, sostiene que dentro de la esfera administrativa, se han legislado múltiples figuras de delitos e infracciones,

---

<sup>31</sup> Ver Jurisprudencia 1/2000 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro y texto que se transcriben en seguida: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.**- La fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio.

<sup>32</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*. México: Editorial Porrúa. 2000. Pág. 180.

dentro de los cuales destaca la materia electoral, la que es una materia de orden público –administrativa-, y que para la protección de los valores democráticos, se han configurado los delitos y las infracciones administrativas de carácter electoral.

En ese sentido, en el derecho positivo mexicano no se ha incursionado profusamente en este tema como lo hacen en el derecho español; por ello, el considerar que en nuestro derecho positivo, el concepto de Derecho Administrativo Sancionador Electoral deviene de la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador, propicia confusión respecto a la materia disciplinaria electoral, ya que en principio, no puede afirmarse que la materia electoral forme parte del derecho administrativo como se ha reiterado, sino que la génesis del derecho sancionador se encuadra en el ámbito del derecho constitucional, porque la potestad sancionadora electoral se contempla en el artículo 41 Constitucional, y de la misma manera, la autonomía del Instituto Federal Electoral, en cuanto no depende de ninguno de los poderes, mucho menos del Ejecutivo Federal; además, la materia disciplinaria electoral es muy especializada, puesto que los procedimientos sancionadores o disciplinarios sólo los conocen las áreas del Instituto Federal Electoral que los tramitan y resuelven, ya sea imponiendo o no la sanción respectiva, y que en el momento procesal, el órgano jurisdiccional federal competente que los conoce a través de los medios de impugnación procedentes, derivando con ello los criterios jurisprudenciales que emanan de dichas sentencias, situación que permite la conformación del acervo doctrinal y teórico que rige este tipo de procedimientos.

Bajo estas circunstancias, el tema del derecho disciplinario en materia electoral se torna novedoso, y da lugar a que se proponga en este trabajo,

la existencia de un Derecho Sancionador Electoral, que está conformado por normas sustantivas previstas a nivel legal y reglamentario, así como por una serie de procedimientos disciplinarios o sancionadores *-sui generis-*,<sup>33</sup> que tienen como objeto, establecer los mecanismos para determinar si los infractores violaron o no la normativa electoral federal; e incluso, la normativa estatutaria de los partidos políticos nacionales.<sup>34</sup>

En ese sentido, para dilucidar si el concepto de derecho administrativo sancionador se puede aplicar al derecho sancionador electoral, es pertinente invocar lo que sostiene el jurista español Jaime Ossa Arbelaez, en su obra Derecho Administrativo Sancionador, en la cual señala que la potestad sancionadora de la Administración se desarrolla en el ámbito de los actos y las actividades de los particulares, así como de la propia Administración, y que dicha potestad sancionadora está dirigida a reprimir aquellas conductas transgresoras de la normatividad administradora, misma que se encuentra sujeta a las limitaciones constitucionales y legales que se establecen en la Carta Fundamental.

---

<sup>33</sup>Es importante destacar que el anterior Título Quinto del COFIPE regulaba lo concerniente a las faltas electorales y las sanciones correspondientes, pero no preveía la de sancionar la conducta de personas físicas o morales, que directa o indirectamente participa en forma activa en los procesos electorales como aconteció en el 2006; sin embargo, la reforma al nuevo COFIPE ya contempla sancionar la conducta de dichas personas en el artículo 345 del actual COFIPE. Asimismo, en la sentencia dictada en el SUP-RAP-017/07, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció un procedimiento especializado para suspender propaganda electoral que fuera denigrante.

<sup>34</sup> *Cfr.* La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-RAP-18/2003, estableció que no sólo los partidos políticos y/o agrupaciones políticas nacionales pueden ser sancionados por las conductas ilícitas que por sí mismos cometan en contravención a la normatividad electoral; pues se concluyó, que un partido político es vigilante de la conducta de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes, trabajadores del partido o incluso de personas distintas, siempre que sea en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del instituto político, en cumplimiento a sus funciones y en la consecución a sus fines y, por ende, también responde de la conducta de éstas, con independencia de la responsabilidad que corresponda a cada sujeto en lo particular. Lo que se traducía en que se puede generar tanto una responsabilidad individual, como una responsabilidad del partido como persona jurídica encargada de la vigilancia del correcto cumplimiento de las obligaciones de sus miembros. Dicho criterio, ha sido recogido por la doctrina jurídica mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada *culpa in vigilando*, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades.

Asimismo, dicho autor sostiene que los ciudadanos reclaman mayor eficacia del Estado, solicitan más intervención, piden incrementar la diligencia oficial y aminorar la tolerancia a las irregulares actividades de los particulares. Quieren, en fin, evitar a toda costa el desorden, prevenir el peligro, y hacer más llevadera la vida en comunidad, la cual exige una convivencia racional, próspera, ágil, de respeto al derecho de los demás, de cooperación y revitalización común. De igual manera, sostiene que el incremento intervencionista del Estado se percibe desde el momento mismo en que el individuo sale de su casa y aún se siente dentro del hogar, ya que es la intervención del Estado en el transporte, en la producción y comercialización de los alimentos, en la seguridad privada, en las actividades bancarias, en la educación prepagada, etcétera.

Bajo esas consideraciones, el referido autor concluye que sólo es posible hablar de un verdadero Derecho Administrativo Sancionador, en la medida en que la potestad punitiva del Estado se impulse dentro de un ordenamiento propio que clarifique las normas procesales, tipifique la falta, diseñe la dosificación punitiva, reserve legalmente la trasgresión, y de todas formas, consagre un mínimo de garantías, ya que al fin y al cabo, la pena que ha de imponerse por la infracción administrativa no es más que la consecuencia de un ilícito, cuyo tratamiento similar al ilícito penal de la misma manera, puntualiza que es notoria la ausencia de normatividad estructural sobre la actividad sancionadora del Estado. No existe un código de la materia. La legislación represiva de tipo sancionatorio es sectorial. No hay un ordenamiento jurídico global que encierre los elementos propios de

ese derecho. En suma, la carencia de una ley general de infracciones golpea a todos.<sup>35</sup>

En efecto, el tratadista español Alejandro Nieto, señala en su obra *“El Derecho Administrativo Sancionador”*, que éste es el –brazo armado- de una Administración Pública entendida como gestión de intereses y servicios públicos. Los fines últimos y el marco normativo de esa gestión, son otorgados por el Poder Legislativo, pero su correcta realización es de su propia responsabilidad; y, al colaborar reglamentariamente con las leyes, resulta que la actuación represiva forma parte de la gestión, a diferencia de lo que sucede con los jueces penales, que para nada pueden intervenir en las normas que están manejando<sup>36</sup>.

El citado autor sostiene que la peculiaridades del derecho administrativo sancionador respecto al derecho penal, son las siguientes: a) Las normas del derecho administrativo sancionador son inseparables de las normas legales y administrativas que establecen mandatos y prohibiciones. La infracción administrativa consiste en un incumplimiento o desobediencia de algo que está mandado o prohibido. El delito, en cambio, es la realización, a través de una acción u omisión, de un tipo normativo en el que sólo implícitamente pueden verse órdenes o prohibiciones; b) El Derecho Penal es un derecho represor; así, los jueces retribuyen con una pena a los delincuentes, mientras que el fin último del Derecho Administrativo Sancionador es la prevención de las infracciones; c) Tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador, atiende a resultados dañosos y a la producción de riesgo, pero en una proporción muy distinta. Ello,

---

<sup>35</sup> Ossa Arbelaez, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una Teoría General y una aproximación para su autonomía*. Madrid, España: Editorial Legis. Pág.151-152.

<sup>36</sup> Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, España: Editorial Tecnos. 2005. Pág. 562.

porque en el Derecho Administrativo Sancionador el objetivo fundamental es el evitar los riesgos hasta tal punto que las infracciones dañosas forman parte de una categoría casi marginal, y la indemnización por responsabilidad y reposición de las cosas al Estado anterior, son epifenómenos de la sanción principal; y, d) En los ilícitos administrativos, cada vez cobra mayor importancia la complejidad tecnológica de las acciones infractoras, así como de las posibilidades de su impunidad. Los datos anteriores explican por sí solos la imposibilidad genérica de aplicar al Derecho Administrativo Sancionador los principios y técnicas del Derecho Administrativo, inexorablemente condenadas al fracaso como consecuencia de la diferencia de los contextos y realidades de los dos campos.<sup>37</sup>

Bajo esa tesitura, en México el Derecho Sancionador Electoral se desenvuelve dentro del ámbito de los más disímiles hechos y actos complejos de los partidos políticos y otros actores políticos que participan en un proceso electoral federal, e incluso fuera de éste, como evidencian los periodos de precampañas y los actos anticipados.

A diferencia del derecho español, la potestad sancionadora de la Administración se encuentra prevista a nivel constitucional<sup>38</sup>, siendo que la

---

<sup>37</sup> *Ibidem*. Pág. 562-563

<sup>38</sup> Cfr. Llobregart Garberi José. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Valencia, España: Editorial, Tirant lo Blanch. 1998. Pág.61 y 62. Según el autor, las garantías de orden fundamental, hoy consolidadas, mediante las cuales se atribuyen distintos derechos a los administrados erigiéndose a un tiempo en auténticas obligaciones para la administración, no son el fruto de pasadas regulaciones, sino una conquista relativamente reciente que aflora a la consecución del Estado Social y Democrático de Derecho, inaugurado por la Constitución de 1978. Es decir, precisamente el tenor de su artículo 25.1 que, situando en pie de igualdad, las categorías de delitos, faltas e infracciones administrativas, determina primariamente el inequívoco reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la administración e impone posteriormente la aplicación en dicha esfera sancionadora de todas y cada una de las exigencias inherentes al general principio de legalidad penal. De igual manera señala que las regulaciones normativas habidas sobre este importante sector del *ius puniendi* han venido a ratificar dicha inicial de apreciación, incorporando de una vez por todas al seno de los ilícitos administrativos la vigencia y efectividad de principios tales como la reserva de ley, tipicidad, irretroactividad o culpabilidad. En definitiva, la asimilación a estos efectos entre infracciones penales e infracciones administrativas

Administración Pública resta entendida como gestión de intereses y servicios públicos. Los fines últimos y el marco normativo de esa gestión, son otorgados por el Poder Legislativo; empero, su correcta realización es de su propia responsabilidad, y al colaborar reglamentariamente con las leyes, resulta que la actuación represiva forma parte de la gestión, situación que es contrastante en nuestro país, puesto que el Instituto Federal Electoral, es un órgano constitucional autónomo que no forma parte de la Administración, y tiene su naturaleza jurídica en la propia de la Constitución Federal, al considerarlo como un órgano constitucional autónomo.

Tal y como se anticipaba en párrafos precedentes, uno de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, es el previsto en el artículo 41, fracción II, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece sustancialmente, que la ley ordenará los procedimientos para el control y uso de todos los recursos con que cuenten, y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones previstas en esa materia.

Es decir, como se anticipó en líneas anteriores, el Título Séptimo del COFIPE regula lo concerniente a los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno, así como las sanciones correspondientes. De esta forma, contiene a suficiente detalle, las reglas a las que debe sujetarse el procedimiento sancionador ordinario, que deberá seguirse cuando exista responsabilidad por parte de los partidos políticos y otros actores políticos; y además, prevé los procedimientos ordinario y especial sancionador; así

---

parte en la Constitución del carácter restrictivo de los derechos individuales que se da cita en ambas manifestaciones, lo que conduce a impedir que en el estado de Derecho pueda producirse dicha injerencia penal o administrativa sin el pleno respeto de semejantes principios y garantías en otra sede.

como el procedimiento relativo a la materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos; y, en última instancia, dispone los preceptos que conducen al régimen disciplinario interno. En todos estos procedimientos, el Instituto Federal Electoral será la autoridad encargada de conocer de este tipo de faltas.

De la disposición constitucional arriba aludida, se aprecia que el actual régimen sancionador electoral que es aplicable tanto a los partidos políticos como a los sujetos precisados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cumple con el principio constitucional de legalidad y de certeza, al establecer las normas generales y abstractas, anteriores al hecho, que contienen: i) las faltas; ii) las sanciones que pueden corresponderle; y, iii) la forma o reglas en que deben imponerse dichas sanciones, de acuerdo a criterios preestablecidos.

Cabe destacar, que una de las aportaciones del régimen sancionador electoral del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, radica en la construcción de una base normativa y jurisprudencial, respectivamente, que otorgó certeza y objetividad a los actores políticos en materia de sanciones y faltas e infracciones en materia electoral durante los primeros años en que surgió el régimen sancionador electoral. En efecto, a partir de 1997 el Instituto Federal Electoral emitió disposiciones reglamentarias y lineamientos generales para la imposición de sanciones por faltas o infracciones electorales. Entre los ordenamientos más importantes, destacan: *El Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas*, cuyas faltas se encontraban establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE aprobado el 12 de diciembre de 2001; *Los Lineamientos para el conocimiento de las Faltas y Aplicación de*

*Sanciones Administrativas y de las Sanciones*, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE del 18 de enero de 2002; *Los Lineamientos Aplicables a la integración de los expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de Quejas sobre el Origen y las Aplicaciones de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos Políticos*; y, *el Reglamento que establece los Lineamientos, Formato, Instructivo, Catálogo de Cuentas y Guías Contabilizadoras Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y en la Presentación de sus Informes*.

De igual manera, se crearon *los Lineamientos para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones* previstas en el Título Quinto del COFIPE del 18 de enero de 2002, el cual constituyó un ordenamiento complementario que facilitó el cumplimiento del *Reglamento de Quejas Genéricas*, puesto que precisaba el trámite que debía seguirse a través de los funcionarios del Instituto en sus órganos desconcentrados locales y distritales, para la tramitación y sustanciación de las faltas o infracciones electorales. Se puede concluir que este ordenamiento podría tener el carácter de Reglamento Interior, al otorgar competencia en materia de tramitación de instancias de oficio, o por quejas que denunciasen la comisión de irregularidades a los Servidores Públicos de las Juntas Locales y Distritales, y de sus respectivos Vocales Ejecutivos.<sup>39</sup>

Estos ordenamientos jurídicos creados conforme a la facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral, no tienen características de los emitidos por un órgano administrativo, ya que desde 1996 el Instituto es un órgano constitucional autónomo, por lo que esta normativa constituye una

---

<sup>39</sup> Cfr. Franco González Salas, José Fernando. *Formación del Derecho Electoral en México, Aportaciones Institucionales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. Pág. 50- 53.

estructura jurídica procesal que dio certeza y objetividad para tramitar y resolver tanto las quejas genéricas como las quejas en materia de fiscalización.

Asimismo, estos ordenamientos jurídicos, ya sea en forma de Acuerdos Generales o Reglamentos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, constituyeron el complejo sistema procesal sancionador electoral federal que permitió la integración, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores electorales (Quejas genéricas y Quejas en materia de fiscalización); aspectos procesales que junto con los criterios jurisprudenciales suscitados desde 1997 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, configuraron la materia prima para la reciente reforma constitucional y legal, del actual diseño del derecho sancionador electoral<sup>40</sup>.

En efecto, de acuerdo a lo que dispone el numeral 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo denominado Instituto Federal Electoral, quien a su vez guiará su actividad bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Por su parte, el artículo 109, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano superior de dirección y vigilancia, es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, teniendo entre sus diversas atribuciones, en términos de los artículos 2º y 118, incisos t) y w), del

---

<sup>40</sup> *Ibidem* Pág. 53.

ordenamiento jurídico invocado, requerir a la Junta General Ejecutiva, a efecto de que investigue por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

En consecuencia, el Derecho Sancionador Electoral es el conjunto de normas que establecen infracciones o faltas electorales previstas, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en los acuerdos y resoluciones, que la autoridad electoral federal en ejercicio de la facultad reglamentaria emite en materia de fiscalización; como del artículo 134 Constitucional; de los actos anticipados de campaña; de la neutralidad; de las probables treguas navideña, etcétera; para investigar, y en su caso, sancionar las conductas que contravengan dicha normativa constitucional y legal.

De la definición antes propuesta del Derecho Sancionador Electoral, se aprecia que en nuestro régimen legalista no es posible que una norma reglamentaria determine conductas ilícitas y sus correspondientes sanciones, puesto que, en concepto de un sector de la doctrina, esta forma de integrar la ley, contraviene el principio de legalidad o tipicidad.

No obstante lo anterior, en la práctica el Instituto Federal Electoral ha hecho uso de atribuciones constitucionales y legales para conocer de las infracciones cometidas por los partidos políticos, agrupaciones políticas y de otros actores políticos, y en su caso, imponer las sanciones respectivas; ello, si se considera que dentro de la categoría jurídica de infracciones, faltas electorales, tratándose de los propios partidos políticos, caben las conductas que estén tipificada en la ley y se realicen por los partidos,

independientemente de las responsabilidades; y así también, las conductas irregulares en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, las cuales se traducen en el incumplimiento, contravención o violación de lo dispuesto en alguna disposición legal, o bien derivada de los acuerdos o resoluciones del Instituto Federal Electoral.<sup>41</sup>

En efecto, en la reforma constitucional de 2007 que dio origen a la reforma legal consagrada en los artículos 341 al 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra contemplado el principio de tipicidad, ya que se prevén las conductas que se consideran infracciones o faltas electorales, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento respectivo para la aplicación o absolución de dichas sanciones.

A pesar de lo anterior, el artículo 342 establece la tipificación de las conductas que desplieguen los partidos políticos, las cuales pueden constituir infracciones o faltas electorales, lo cual no quiere decir que sólo esas conductas sean sancionables, sino que existen conductas que están tipificadas en otros ordenamientos, como las previstas en el actual Reglamento de Fiscalización de Partidos Políticos, en el que se instruye para revisar el origen y destino de los recursos públicos que reciben los partidos políticos por mandato de ley.

Para Juan Manuel Sánchez Macías, experto en materia electoral, este tema es de capital importancia, pues otro de los grandes debates en materia de

---

<sup>41</sup> Ver Tesis Relevante bajo el rubro *“ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS.”*, aprobada por la Sala Superior el quince de Noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos. México: Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 62 y 63.

derecho sancionador, es el relativo a lo que debe entenderse por reserva legal, ya que un sector de la doctrina, sobre todo la corriente penalista, establece que las conductas ilícitas únicamente pueden encontrarse en la ley, y cuando mucho, se acepta la remisión al contenido de otras leyes (tipos en blanco). Mientras tanto, otra corriente doctrinaria, sobre todo de corte administrativista, sostiene que la descripción de las conductas atinentes a través de un reglamento<sup>42</sup>, en modo alguno viola la garantía o el principio de tipicidad, si es que el reglamento tiene las características formales de la ley.

Sostiene el referido autor que, al margen de tal debate, basta decir que el reglamento forma parte del principio de tipicidad, siempre y cuando complemente en forma operativa (más nunca jurídica) el procedimiento sancionador correspondiente; por ejemplo, el reglamento expedido por el Instituto Federal Electoral, a que se ha hecho referencia, puede establecer formatos, tiempos, montos etcétera, en que los partidos políticos habrán de rendir cuentas, y por tanto, la inobservancia de estos formatos, tiempos, montos, etcétera, puede traer como consecuencia que se detengan por no rendidas en tiempo y forma las cuentas correspondientes, lo que implicaría, llegado el caso, que el partido político correspondiente se hiciera acreedor a determinada sanción. Se insiste, lo anterior sería válido, puesto que lo que no estaría nunca permitido, sería el hecho de que el citado reglamento estableciera nuevas conductas y sanciones que con antelación, no estuviesen previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Cfr. Sanchez Macias, Juan Manuel. *Principios de Tipicidad y Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Ensayo presentado en el Coloquio de Derecho Administrativo Sancionador Electoral, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral, abril- junio de 2004. Pág.12

<sup>43</sup> *Ibídem*. Pág. 13

Como ya se anticipó a lo largo de este texto, el Derecho Sancionador Electoral es el conjunto de normas que establecen infracciones o faltas electorales tanto por la Constitución General, como las previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en los acuerdos y resoluciones que la autoridad electoral federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria, emite en materia de fiscalización, como del artículo 134 Constitucional, o sobre los actos anticipados de campaña, de neutralidad, tregua navideña, etcétera, para investigar y sancionar consecuentemente, las conductas que contravengan dicha normativa.

De la definición antes propuesta, se aprecia que de acuerdo a nuestro régimen legalista, no es posible que el código de la materia, o una norma reglamentaria, establezca conductas ilícitas con las correspondientes sanciones de éstas, ya que como ha esclarecido un sector de la doctrina, esta forma de integración a la ley, contraviene el principio de legalidad o tipicidad.

Adicionalmente, en relación con el principio de tipicidad, su cumplimiento es una obligación que deben observar las autoridades electorales que tramiten y resuelven los procedimientos sancionadores, según lo dispone la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se transcribe a continuación:

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.** *Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (ius puniendi), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en*

*el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas*

*requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos<sup>44</sup>.*

Conforme al criterio invocado, el Instituto Federal Electoral y los órganos encargados de la sustanciación de los distintos procedimientos sancionadores, en la aplicación del régimen sancionador electoral, deben respetar los siguientes principios: a) Principio de reserva legal (lo no prohibido, está permitido); b) Principio de tipicidad, consistente en que el supuesto normativo y la sanción, estén determinados en forma previa a la sanción y que la norma jurídica que prevea una falta electoral, se exprese en una forma escrita, a efecto de que el destinatario conozca cuál es la conducta prohibida, y las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia; y, c) Principio de interpretación y aplicación estricta de las normas.

De manera similar, la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuenta con el rubro **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES NORMATIVAS<sup>45</sup>**, explica que en el derecho sancionador debe acudirse al principio de tipicidad, haciéndolo extensivo, a todas las infracciones y sanciones administrativas, de modo que si cierta disposición administrativa

---

<sup>44</sup> Jurisprudencia 7/2005, aprobada por unanimidad de votos de la Sala Superior en sesión celebrada el primero de marzo de dos mil cinco, México: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.

<sup>45</sup> Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Agosto de 2006, Página 1667, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa), Registro No. 174 326.

establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o mayoría de razón.

En otras palabras, la autoridad electoral en la emisión de un acto de autoridad; por ejemplo, en el acuerdo de emplazamiento, debe indicar al denunciado la conducta infractora, justificar la probable responsabilidad y la sanción que recae imponer por la actualización de esa conducta. Actuar de manera contraria a lo señalado, implicaría una transgresión al principio de tipicidad por parte de la autoridad, así como una violación a los principios de certeza y legalidad que la misma autoridad electoral debe observar en función de lo previsto por el artículo 105, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, de los artículos 341 al 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se contempla el principio de tipicidad, ya que en ellos se prevén las conductas que se consideran infracciones o faltas electorales, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento respectivo para la aplicación o absolución de dichas sanciones. A pesar de ello, el artículo 342 establece la tipificación de las conductas que pueden constituir infracciones o faltas electorales por parte de los partidos políticos, lo que no quiere decir que únicamente esas conductas serán las sancionables, sino que existen otras más que se hallan tipificadas en diversos ordenamientos, como el actual Reglamento de Fiscalización de Partidos Políticos, creado para regular la revisión del origen y destino de los recursos públicos que reciben los partidos políticos por mandato de ley.

En el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Primero, de los artículos 340 a 355 del código electoral federal, se establecen cuatro aspectos fundamentales del procedimiento sancionador para su tramitación y resolución de los mismos: i) La supletoriedad de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; ii) Los sujetos de responsabilidad de estos procedimientos; iii) Las faltas o tipos administrativos; y, iv) Las sanciones aplicables.

Entendiendo por actores a los denunciantes o quejosos; a los sujetos, a quienes se les imputa una responsabilidad; a los órganos de autoridad, aquellas autoridades competentes para tramitar o resolver los procedimientos sancionadores; y por atribuciones, aquellas facultades que se otorgan a esas autoridades para cumplir con la función encomendada; con base a lo anterior, en el procedimiento sancionador los quejosos son aquellas personas facultadas por ley para denunciar ante la autoridad electoral competente, hechos constitutivos de infracciones o faltas electorales. Al respecto, en el procedimiento ordinario, los artículos 361 y 362 del COFIPE señalan que el procedimiento puede iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras; también se establece que cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por violaciones a la normatividad electoral, por lo que como se aprecia, no se requiere una calidad específica para el denunciante, o bien que los hechos o denuncias le causen perjuicio alguno.

Lo expuesto en el párrafo precedente representa una acotación en el procedimiento especial, ya que el artículo 368 del COFIPE establece dos supuestos: **a)** Cuando la infracción esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y TV durante procesos electorales locales, en cuyo

caso, la autoridad administrativa local competente puede presentar la denuncia ante el IFE, así como cualquier otro sujeto permitido en la normativa electoral, como partidos políticos locales, o candidatos; y, **b)** Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie, los cuales sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

## **2.- Naturaleza Jurídica del Derecho Sancionador Electoral**

En la reciente reforma constitucional y legal en materia electoral, como ya se advirtió, se establecieron las bases para la creación del nuevo derecho sancionador electoral, que regula lo relativo a las faltas o infracciones electorales, así como los procedimientos y las sanciones competencia del Instituto Federal Electoral, aplicables a quienes violen lo dispuesto en la ley electoral federal.<sup>46</sup>

En este apartado se estudiarán las reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como otras disposiciones relacionadas con el régimen sancionador electoral. La finalidad estriba en analizar las nuevas disposiciones constitucionales y legales en materia disciplinaria a casos concretos, reales e hipotéticos, principalmente en lo atinente a las atribuciones y los sujetos activos y pasivos de este régimen. Se analizará, en lo posible, la problemática de las nuevas disposiciones, desde los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no obstante que es de explorado derecho, que el derecho sancionador electoral se aplica, originalmente, por el órgano electoral federal, y en caso de que sus

---

<sup>46</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 13 de Noviembre de 2007 y 14 de Enero de 2008, respectivamente.

resoluciones sean impugnadas en su momento, dichas impugnaciones serán revisadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cabe señalar, que el régimen sancionador electoral anterior quedó superado en virtud de las reformas constitucionales y legales aludidas; y en particular, se dieron cambios significativos en cuanto a los sujetos pasivos y activos del derecho sancionador electoral. Por ejemplo, incrementar en el número de autoridades que participan en el conocimiento de una denuncia y en el trámite de la instrucción; se incluyeron sujetos responsables que no estaban contempladas en la otrora ley electoral; baste señalar que se regula y sanciona expresamente, la actividad ilícita de diversas personas morales, servidores públicos, medios de comunicación y personas físicas, etcétera.

De lo anterior, atendiendo al ámbito material, personal, espacial y temporal de las distintas normas que inciden en las probables irregularidades atribuibles a los diversos sujetos que participan en el proceso electoral federal, como son la preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones, dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo; y, a los ordenamientos jurídicos que contemplan las disposiciones aplicables a dichas irregularidades, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en

Materia Federal, y el Código Federal de Procedimientos Penales, sólo por señalar las más importantes, toda vez que las conductas y atribuciones que se pretenden sancionar se encuentran contempladas, en lo conducente, en los ordenamientos jurídicos antes citados.

En el derecho electoral federal mexicano, en materia de irregularidades, fundamentalmente pueden distinguirse tres sistemas jurídicos que se ocupan de sancionar aquéllas cometidas durante el proceso electoral y fuera del proceso electoral, mismos que son los siguientes:

- A) Sistema sancionador electoral;
- B) Sistema de nulidades, y
- C) Sistema penal.

Por cuestión de método, se analizará únicamente el primero de los sistemas, y su análisis versará tanto en la duración del proceso electoral como fuera de él, derivado de las características de las elecciones estatales, en que el Instituto Federal Electoral funge como administrador de los tiempos oficiales del Estado o fiscales como prerrogativa de los partidos políticos nacionales, ya que dicha administración, no sólo se da en los procesos electorales federales, sino también en procesos concurrentes y locales, y en los dos sistemas restantes únicamente se realiza durante los procesos electorales federales por la finalidad del diseño legal en que fueron concebidos.

Cabe destacar, que a pesar de que para los tres sistemas las conductas pueden ser similares en algunos casos, dentro del ámbito material, cada sistema tiene su propio régimen de competencia y sus propios mecanismos de resolución. De tal suerte, el sistema de nulidades corresponde a los

órganos jurisdiccionales electorales federales o locales; y en lo relativo al sistema penal, compete al derecho penal electoral como al órgano encargado de perseguir los delitos electorales tanto federales como locales.

### **3.- Régimen Constitucional del Derecho Sancionador Electoral**

Para conocer el sentido de las reformas constitucionales y legales en materia electoral, se estudiarán las reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Libro Séptimo del código comicial federal, así como otras disposiciones relacionadas con el derecho sancionador electoral.

En grado de importancia, se enlistan las fracciones del artículo 41 constitucional que sustentan o dan fundamento constitucional a este nuevo régimen sancionador electoral:

**a)** La fracción II, inciso c), segundo párrafo, prevé las sanciones en precampañas partidistas; es decir, se autoriza al legislador ordinario para que establezca en la ley los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos, el monto máximo de las aportaciones de sus simpatizantes; los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten; y, disponga las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones legales.

**b)** La fracción III del artículo constitucional en estudio, prevé las sanciones relacionadas con la propaganda electoral en radio y televisión, y de nueva cuenta se establece que las infracciones en materia de propaganda con

contenido electoral serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

**c)** La fracción IV, tercer párrafo, establece las sanciones en campañas de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, y autoriza que en la violación a los plazos de precampaña y campaña por los partidos políticos o cualquier otra persona física o moral, será sancionada conforme a la ley de la materia.

**d)** La fracción V señala la creación de una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión, que tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. El titular de la Contraloría será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley.

**e)** Finalmente, la fracción V refiere que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular se designa por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo, a propuesta del Consejero Presidente. De igual manera, este precepto indica que la ley desarrollará la integración y funcionamiento de este órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. Es de destacar, que esta disposición constitucional excluye los secretos bancario, fiduciario y fiscal a efecto de que haya un debido cumplimiento de las atribuciones de este órgano técnico.

En este sentido, con la nueva reforma electoral ya se establece a nivel constitucional que las conductas relativas a la propaganda electoral en radio y televisión, serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, así como las sanciones en campañas del Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, que violen los plazos de precampaña y campaña, por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley de la materia.

En mérito de lo anterior, a pesar de existir un nuevo diseño constitucional del procedimiento sancionador implementado en la reforma legal, desde sus inicios en el mes de febrero de 2008, y hasta la conclusión del proceso electoral federal, e incluso con los procedimientos que están todavía pendientes de resolver, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la tramitación y resolución de los procedimientos especializados, ha evidenciado una problemática en cuanto a que la ley no estableció sanción a los servidores públicos que incurrieran en promoción personalizada, o en una violación a la propaganda electoral, o una violación al principio de imparcialidad. Dicha omisión del poder legislativo resta patente de la lectura al último párrafo de la reforma constitucional al artículo 134, donde se establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarían el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

No obstante lo anterior, para colmar la falta de regulación, se suscitó controversia sobre la posibilidad del Instituto Federal Electoral para regular estos temas, ya que supuestamente era competencia de la legislatura federal, o en su caso, de las legislaturas de los Estados; empero, el debate

generado no resolvió la problemática. A pesar de ello, el Instituto Federal Electoral a través de sus atribuciones reglamentarias, emitió lineamientos para aclarar la interpretación de estos temas, tomando como asidero legal, que el código electoral federal en efecto contemplaba ciertas excepciones como las previstas en los artículos 228, párrafo 5 del código comicial federal, y el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, además de que en el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y d) del ordenamiento jurídico invocado, sí se contemplaba como conductas a sancionar, la violación al principio de imparcialidad y la promoción personalizada de servidores públicos con recursos públicos; sin embargo, la omisión del legislador en la imposición de sanciones a los servidores públicos, podría mejorarse con la emisión de una ley, o la creación de un marco normativo que colme este vacío legislativo.

Por ende, las conductas que desplegaron los actores involucrados en la violación al artículo 134, y que fueron tramitadas y resueltas por el órgano electoral federal en los primeros procedimientos sancionadores a raíz del nuevo régimen sancionador, fueron modificados, y en algunos casos confirmados por la Sala Superior. Dicha actuación trajo como consecuencia la creación de diversos criterios jurisprudenciales o tesis aisladas, en el sentido de esclarecer los requisitos que deben satisfacerse para iniciar un procedimiento disciplinario en contra de un servidor público, y especificar cuándo debe tramitarse como especial sancionador, o bien como ordinario. Finalmente, tales criterios jurisdiccionales permitieron dilucidar cuándo podía desechar el procedimiento el Secretario Ejecutivo del Instituto, o bien, cuándo le correspondía tal atribución al Consejo General del Instituto.

A pesar de tales medidas vía jurisdiccional, no se colmó el vacío legal de las sanciones a que se harían acreedores los servidores públicos, ya que en los

asuntos que resolvió el Instituto Federal Electoral en los que se acreditó la infracción electoral por parte del servidor público, se determinó dar vista al órgano de control interno del Estado en el cual fungía dicho servidor público.

De esta manera, las resoluciones del tribunal atinente sólo permitieron fundar y motivar la competencia del órgano de control al que se dio vista, sin que dichas resoluciones solucionaran la problemática que se plantea en el presente trabajo, puesto que lo que se requiere es legislar a efecto de establecer con claridad las sanciones a que se harían acreedores los servidores públicos en los diferentes órdenes de gobierno.

#### **4.- Régimen Legal de los Procedimientos Sancionadores**

##### **a) Antecedentes del Procedimiento Genérico en Materia de Fiscalización**

En el primer tipo de procedimiento, el denominado quejas genéricas de fiscalización, se observa que la autoridad competente para tramitar y, en su caso, sustanciar dichas quejas, era la Junta General Ejecutiva, misma que actuaría como autoridad responsable de integrar el expediente por las irregularidades, presuntas infracciones o responsabilidades. Una vez que se hubiere formulado una queja en contra de los sujetos involucrados, es decir, partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y organizaciones de observadores, en el entendido de que la integración implica diferentes actividades como lo son el emplazamiento al presunto responsable o infractor, la revisión de un plazo para que produzca su contestación y aporte las pruebas, la posibilidad de solicitar información o documentación para la integración del expediente,

y la formulación del dictamen correspondiente que deberá ser sometido al Consejo General, salvo que se tratara de violaciones a las disposiciones jurídicas sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento, en cuyo caso las quejas debieran presentarse ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, para que lo turnase a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a efecto de que las analizara previa presentación del dictamen final ante el Consejo General. Esta situación puede considerarse como una excepción en este subsistema disciplinario, que igualmente permitía confirmar que la integración del expediente en materia de irregularidades electorales corresponde a un órgano previamente establecido en la ley, cuyas atribuciones estarían previstas en la ley, siendo siempre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual manera, para el procedimiento de queja en materia de fiscalización, el propio Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió los *Lineamientos Aplicables a la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el origen y las Aplicaciones de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos Políticos*.

Por su parte, el Consejo General es la instancia responsable de conocer del dictamen que formule la Junta General Ejecutiva para el efecto de determinar si se hubiere presentado alguna irregularidad, o se hubiese incurrido en alguna responsabilidad que fuere susceptible de ser sancionada, así como de determinar al sujeto responsable de la comisión de ésta, debiendo tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, a efecto de fijar el quántum de la sanción.

Para este último efecto, en el entonces artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, preveía que el Instituto Federal Electoral conocería de las irregularidades en que hubiese incurrido un partido político o una agrupación política, a través del procedimiento sancionador que el mismo artículo establecía.

Cabe mencionar, que las sanciones que en su caso se aplicaron como resultado de un procedimiento sancionador incoado por Instituto Federal Electoral, caían dentro del ámbito derecho sancionador electoral. En ese sentido, la doctrina ha sido uniforme en establecer que las sanciones del derecho sancionador electoral corresponden a las agrupadas en el género del *ius puniendi*; de las cuales, la más desarrollada está en el derecho penal, que casi absorbe al género, y por tanto, constituye obligada referencia en las otras de las citadas especies, *mutatis mutandi*, en todo lo que no requiera de regulación y principios diferentes, para responder a sus particularidades<sup>47</sup>.

Al respecto, es aplicable lo que dispone la Tesis relevante emitida por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

---

<sup>47</sup> Vid.- Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Febrero de 2007, Página: 652, Tesis: 1a. XVII/2007. Tesis Aislada Materia(s): Administrativa. **LAS INFRACCIONES FISCALES SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y POR LAS GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL, EN LO QUE RESULTEN APLICABLES.** *Las infracciones fiscales constituyen la vulneración del conjunto de normas que regulan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, mientras que las violaciones fiscales se refieren a los preceptos que impongan deberes formales o sustanciales, por lo que su única diferencia se encuentra en la sanción aplicable, ya sean penas pecuniarias o privativas de libertad, lo cual determina que se esté en presencia de una infracción o de un delito. En esta línea de ideas, resulta evidente que las sanciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación para el incumplimiento de una obligación formal o sustancial guardan una gran similitud con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; de lo que se sigue que la infracción fiscal propiamente establecida por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones formales debe atender a los principios del derecho administrativo sancionador y, en la medida que resulten aplicables a las garantías del derecho penal. Amparo directo en revisión 1521/2006. Felipe Rosas Carpio. 18 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado.*

publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 483 a 485, cuyo rubro y texto dice:

**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 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.*

De igual manera, nuestro más alto Tribunal de Justicia de la Nación, respecto a este tema, ha emitido la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena

Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, cuyo rubro y texto es el siguiente:

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.** *De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.*

*Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.*

### **b) Quejas Genéricas.**

El Consejo General del Instituto Federal Electoral creó el *Reglamento para Regular la Tramitación de los Procedimientos, para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, ordenamiento jurídico que en sus finalidades previó la relativa a determinar la existencia de dichas faltas, y la responsabilidad en materia disciplinaria en el ámbito electoral, a través de la valoración de los medios de prueba e indicios que obren en el expediente y, en su caso, de la investigación oportuna de los hechos que originaron el procedimiento. Una vez realizada la sustanciación de este procedimiento, el Consejo General procedía de resultar conducente, a imponer las sanciones contempladas en el COFIPE, tomando en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

En cuanto a los sujetos, es de apuntar que en atención a lo dispuesto por los numerales 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo se contemplaba que el Instituto Federal Electoral conocería de las irregularidades y aplicaría las sanciones que derivasen de la conducta irregular de un partido político o una agrupación

política nacional, mismos que eran sancionables dentro del procedimiento sancionador en materia de quejas genéricas y en materia de fiscalización.

Por ello, el artículo 269, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales definía las conductas de los partidos políticos que constituían faltas; es decir, tipifica las conductas sancionables, a saber: **a)** Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código; **b)** Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral; **c)** Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código; **d)** Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código; **e)** No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código; **f)** Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código; y, **g)** Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

En tanto, el párrafo primero del derogado artículo 269 establecía las sanciones que deben imponerse por dichas faltas, a saber: amonestación pública; multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución; negativa del registro de las candidaturas; suspensión de su registro como

partido político; y por último, cancelación de su registro como partido político.

En estas circunstancias, al precisarse cuáles eran las conductas susceptibles de ser sancionadas, así como las sanciones que se impondrían a tales faltas, es claro que se cumple con el principio de taxatividad que se exige en materia penal, y que resulta aplicable al régimen electoral sancionador, en términos de la tesis S3EL 045/2002, consultable en las páginas 483 a 485 de la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, tomo Tesis Relevantes, con el rubro **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL"**.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. *TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.*  
 Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

Por lo que refiere a la individualización de la sanción, el artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derogado, establecía que deberían tomarse en cuenta las circunstancias del caso, la gravedad de la falta y la reincidencia. Por su parte, el Reglamento de Quejas de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, mismo que establecía las obligaciones de los partidos políticos en lo referente al registro de sus ingresos y egresos, así como en la presentación de los informes, reglamento que por provenir del órgano facultado para expedirlo, resultaba vinculante para los partidos políticos.

En este orden de ideas, la infracción a las disposiciones del citado reglamento, se ubicaban en el del artículo 269, párrafo 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derogado, que refería al incumplimiento de los acuerdos emitidos por el Instituto Federal Electoral.

Asimismo, en los artículos 264, 265, 266, 267, 268 y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derogado, se establecía quiénes son los sujetos previstos en materia de faltas electorales y sus respectivas sanciones. En dicha enumeración se incluían a los observadores electorales; las organizaciones a las que pertenecían los observadores electorales; los funcionarios electorales; los notarios públicos; los extranjeros; los ministros de culto religioso; los partidos y agrupaciones políticas, así como a las autoridades federales, estatales y municipales. Igualmente, se establecía el procedimiento a seguir por el Instituto Federal Electoral en la integración del expediente respectivo, las pruebas que podrían aportar las partes, y la forma en que se harían efectivas dichas sanciones.

De lo anterior se desprende que el actual procedimiento sancionador no abarca o no contempla a las autoridades federales, estatales y municipales; los notarios públicos; los extranjeros; los ministros de culto; las asociaciones, las iglesias y las agrupaciones de cualquier religión o secta, según lo establecido en las disposiciones aplicables del derogado código electoral federal (artículo 264, párrafo 3), ya que el dispositivo legal expresa que el Instituto Federal Electoral sólo podrá integrar un expediente para remitirlo al superior jerárquico en los casos en que no proporcionen, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos de esta autoridad.

En este procedimiento disciplinario en materia de quejas genéricas, concretamente en su primera etapa, pueden apreciarse los siguientes actos:

**a)** Una vez que se presenta la queja ante la Junta General Ejecutiva, por conducto de su Secretario; o bien, cuando cierto órgano del Instituto Federal Electoral tiene noticia de una irregularidad, mismo que deberá informar a la Junta General Ejecutiva, a través del referido Secretario; igualmente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral requiere a la propia Junta General Ejecutiva, ésta emplaza al partido político, agrupación política, ciudadano, observador o agrupación de observadores, para que en un plazo de cinco días conteste por escrito y aporte las pruebas;<sup>49</sup> **b)** En la integración del expediente se puede solicitar información y documentación

---

<sup>49</sup> El procedimiento se encontraba previsto en los numerales del 2 al 5, del artículo 270, del COFIPE derogado, que disponía: “2 *Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinente y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será un cargo al partido político o a la agrupación política.* 3. *Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio instituto.*4. *Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.*5. *El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.*”

necesarias; y, **c)** En su oportunidad se formula el dictamen correspondiente y se somete al Consejo General.

En la segunda etapa, el Secretario Ejecutivo del Consejo General, de acuerdo con las atribuciones que le son expresamente conferidas por el artículo 89, párrafo 1, inciso d), somete al conocimiento y, en su caso, a su aprobación, el dictamen correspondiente para la imposición de la sanción correspondiente<sup>50</sup>.

En la tercera etapa, como ya se advirtió, el Consejo General, al imponer la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, que repercutirán en el mínimo o máximo al individualizar la sanción; es decir, en el caso de que se trate de una multa, así como la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones por financiamiento público o la supresión total de la entrega, o en su caso, la suspensión o cancelación del registro como partido o agrupación política.<sup>51</sup>

El artículo 270, párrafo 6 del COFIPE, establecía que las resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral podrán ser recurridas ante el

---

<sup>50</sup> El artículo 89, párrafo 1, fracción II, inciso n), del COFIPE: Son atribuciones del Secretario Ejecutivo (...) II) Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones; (...)n) Sustanciar los recursos que deben ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar lo que se interponga contra los actos y resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia...". El artículo 65, párrafo 1, inciso e) del Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral, se establece como una de las atribuciones de la Dirección Jurídica, la obligación de apoyar al Secretario Ejecutivo en la instrucción y trámite de procedimientos contenciosos que se presentan al Instituto Federal Electoral con excepción de las Quejas sobre el origen y destino de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

<sup>51</sup> Una vez sustanciados los expedientes de las Quejas, se elaboran los proyectos de resolución para ser sometidos a la aprobación de la Junta General Ejecutiva, con base en su Reglamento de Sesiones. Aprobados los proyectos de acuerdo y de resolución por dicho órgano colegiado de operación, se presentan a consideración del Consejo General, quien será el órgano encargado de sancionar al partido político nacional, si es el caso, en pleno uso de sus atribuciones, como lo indica el numeral 5, del artículo 270, del COFIPE y que a la letra señala: "5. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomara en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicara una sanción más severa."

Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia. Esta previsión dio certeza jurídica a los partidos políticos, en el sentido de gozar las garantías contenidas en los artículos 14 y 17 de la Constitución General de la República; es decir, el derecho de los partidos políticos a recurrir los actos de autoridad está basado en la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, donde los de actos de la autoridad administrativa pueden ser impugnados por la presunción de una lesión de derechos políticos, debido a la inobservancia de acuerdos o de reglamentos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, una vez impuesta la sanción, ya sea a través del procedimiento genérico o del previsto para las quejas de fiscalización respecto del origen y aplicación de los recursos, y en caso de no ser recurrida o de haber sido ratificada por parte de la autoridad jurisdiccional, el partido político nacional tenía la obligación de pagar la sanción, si ésta era de carácter económico. La forma de pago se realizaba a través del mecanismo previsto en el artículo 270 párrafo 7, del COFIPE derogado.<sup>52</sup>

Es conveniente mencionar, que antes de la reforma legal del COFIPE de 2008, el procedimiento sancionador electoral en sus dos vertientes apuntadas, bien fuese la de quejas en materia de fiscalización o el de quejas genéricas, tenían por objeto dilucidar las infracciones o faltas electorales, en las que eventualmente pudiera incurrir un partido político o una agrupación política. Estos procedimientos sancionadores tenían la naturaleza de una verdadera investigación que se componía por un conjunto

---

<sup>52</sup> Cfr. Artículo 270, párrafo 7, del código electoral federal derogado establecía que: *Las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas; o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva del Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el Plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.*

de actos procedimentales encaminados a alcanzar la verdad material de los hechos. La finalidad era la imposición de una sanción que tuviera el efecto de disuadir o inhibir en lo futuro, conductas infractoras de la normativa electoral federal.

En ese tenor, el valor tutelado en los procedimientos sancionadores, establecía un amplio margen de actuación para la autoridad investigadora. A su vez, es importante apuntar la cercanía de estos procedimientos con el principio inquisitivo, si se atiende a la naturaleza e importancia misma de la función electoral, la cual encontraba sustento constitucional, entre otros preceptos, en lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la autoridad electoral federal podía allegarse de los elementos de convicción que estimara pertinentes en la integración del expediente respectivo; incluso, contaba con la potestad de instruir a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados del propio Instituto, a efecto de que llevaran a cabo las investigaciones necesarias para alcanzar la verdad de los acontecimientos sometidos a su conocimiento.

Por lo tanto, de la normativa vigente antes de la reforma al COFIPE de 2008, es posible determinar que un elemento predominante del procedimiento sancionador, se constituía por el conjunto de atribuciones conferidas al Secretario de la Junta General Ejecutiva sobre la investigación de las cuestiones materia de investigación, lo que tenía sustento en la interpretación de los artículos 40, 82 párrafo 1 incisos t) y w), y 86, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derogado, así como en el numeral 38 del reglamento que preveía su instrumentación (*Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones*

*Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*). Así pues, se desprendía un ámbito de facultades conferidas a la entonces Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Secretario, para que investigara la verdad de los hechos por los medios legales a su alcance; ello, como un deber que incluía, por supuesto, el de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar si se cometió una infracción a la ley, así como si ésta era imputable al sujeto investigado y su tipo y grado de responsabilidad, entre otros aspectos indispensables para la imposición de la sanción y para su individualización.

De esa manera, esta clase de procedimientos sancionadores se acercaban en al principio inquisitivo, en tanto se desenvolvían en el ámbito del derecho público, en el entendido de que la sociedad se encuentra interesada en el conocimiento real de los acontecimientos, motivo por el cual cobra relevancia la certeza que se tenga respecto de la comisión de las conductas imputadas, así como de los responsables de la misma, ya que es precisamente la certeza lo que hace justa y legítima la condena, y la duda o inexistencia de la certeza, lo que hace obligatoria la absolución.

Por ello, es importante destacar que en estos dos procedimientos disciplinarios existen elementos o indicios que evidencian la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o en razón de que de oficio se hubiese allegado de alguna prueba que la ponga de relieve, por lo que constituye un deber para la autoridad el llevar a cabo todos los actos que necesarios para esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones

fácticas sometidas a su potestad, ya sea para acreditar la existencia de los hechos o la responsabilidad del imputado.

En ese orden, la Sala Superior se ha pronunciado respecto de la observancia de salvaguardar los principios de certeza, objetividad y legalidad que rigen en la materia, en términos de lo previsto en el artículo 41 constitucional, por parte de las autoridades electorales, en la tesis identificada con el número TSELJ6272002, y que lleva por título: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD”**<sup>53</sup>, cuyo texto señala a la letra:

*“Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado*

---

<sup>53</sup> Jurisprudencia 62/2002, aprobada por unanimidad de votos de la Sala Superior en sesión celebrada el cuatro de Noviembre de dos mil dos. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.

*los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.”*

De la lectura del criterio jurisprudencial arriba invocado, se establece que el procedimiento disciplinario no es ajeno, ni debe apartarse de las garantías contenidas en los principios de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de las cuales, la investigación en sí misma, debe seguir algunos principios fundamentales, como el de **idoneidad**, consistente en la aptitud para investigar y realizar actos de indagación con la finalidad de conseguir el fin pretendido, en el entendido de que la autoridad investigadora debe visualizar que existan ciertas posibilidades de eficacia en el caso concreto. Este principio se traduce en que la investigación debe desarrollarse sólo en la dimensión objetivamente necesaria. Por supuesto, esta característica impide a su vez que el ámbito de la investigación se extienda en forma indiscriminada, debiendo colmar todos sus objetivos y finalidades, pero no prolongarse ni comprender aspectos que sólo atentarían contra los principios que se consagran en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de **necesidad o de intervención mínima**, consiste en que al existir la posibilidad de realizar varias diligencias, razonablemente aptas

para la obtención de elementos de prueba, la autoridad debe elegir aquellas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

En cuanto a la **proporcionalidad**, debe entenderse como la facultad de la autoridad para ponderar si el sacrificio de los intereses individuales guarda una relación razonable con la necesidad de fiscalizar, verificar o investigar los hechos materia del procedimiento; para ello, deberá sopesar la gravedad de los hechos denunciados y la naturaleza de los derechos enfrentados, entre otros parámetros, acorde a principios de razonabilidad.<sup>54</sup>

Debe resaltarse que en el actual régimen sancionador electoral, la autoridad electoral federal no está obligada, en los procedimientos especiales sancionadores, a llevar a cabo las todas las diligencias para la investigación de los hechos materia de la denuncia, porque de conformidad con los artículos 367, 368 y 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dichos se rigen preponderantemente por el principio dispositivo; es decir, desde la presentación de la denuncia se impone al quejoso la carga de ofrecer y aportar las pruebas en las cuales la sustenta, así como el deber de identificar aquellas que el órgano habrá de requerir cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin perjuicio de que la autoridad electoral ejercite su facultad investigadora cuando lo considere necesario<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Vid. recurso de apelación SUP-RAP-106/2008, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública de veintiséis de Agosto de dos mil nueve.

<sup>55</sup> *Ibidem*. Recurso de apelación SUP-RAP-231/2009, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública de veintiséis de Agosto de dos mil nueve.

En el actual diseño del Derecho Sancionador Electoral, constituye un esquema complementario de las normas constitucionales y legales en materia electoral que tienden a la realización del sufragio efectivo y de que los ciudadanos accedan válidamente al poder público, e incluso a vigilar el respeto de los principios que rigen las elecciones, mediante la imposición de sanciones de carácter correctivo y precautorio de las acciones u omisiones de los actores políticos que contravengan el orden jurídico electoral federal.

En efecto, este sistema disciplinario electoral tiene como finalidad la realización del sufragio efectivo, mediante la intimidación, de acciones u omisiones que conculquen los principios que rigen las elecciones; o bien, con la finalidad de sancionar tales conductas con efecto disuasivo.

El Libro Séptimo, Título Primero, Capítulos Primero a Quinto, y Título Segundo, Capítulos Primero a Tercero<sup>56</sup>, se regulan cinco cuestiones principales: **a)** la supletoriedad de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral en la tramitación de los procedimientos sancionadores; **b)** los sujetos de responsabilidad de estos procedimientos; **c)** los tipos administrativos; **d)** las sanciones aplicables, y **e)** los procedimientos sancionador ordinario, especial sancionador, procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos y procedimiento de las responsabilidades administrativas. De igual manera, en este nuevo Título Séptimo se prevé la existencia de reglas generales y específicas procesales, para la tramitación de los siguientes procedimientos: **a)** Sancionador Ordinario; **b)** Especial Sancionador; **c)** en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos; y, **d)** en el Título Segundo, de dicho Libro Séptimo, prevé el procedimiento de las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral.

---

<sup>56</sup> Vid. Artículos 340 a 393 del COFIPE

En los referidos procedimientos disciplinarios se hará referencia a las partes que intervienen en la trilogía procesal de los procedimientos sancionadores como serían los denunciantes o quejosos; los denunciados; la autoridad responsable y atribuciones.

Se entiende por actores a quienes funjan como denunciantes o quejosos, mismos que pueden ser personas físicas e incluso morales, y cuando se trata de quejas de oficio, pueden ser los órganos a nivel central al igual que los desconcentrados del propio Instituto; a los denunciados como los sujetos a quienes se les imputan una conducta prohibida por la ley y a la autoridad responsable, como los órganos de autoridad competentes para sustanciar o resolver los procedimientos sancionadores y por atribuciones, aquellas facultades principales de que se dota estas autoridades para cumplir con la función sancionadora electoral.

En el Procedimiento ordinario, previsto en los artículos 361 y 362 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalan que el procedimiento puede iniciar a instancia de parte o de oficio cuando cualquier órgano del instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, también se establece que cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por violaciones a la normatividad electoral, por lo que como se aprecia no se requiere una calidad específica para el denunciante, o bien que los hechos o denuncias le causan perjuicio alguno.

En el procedimiento especial, el artículo 368 del COFIPE establece tres supuestos: El primero cuando la infracción está relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante procesos electorales locales, la autoridad administrativa competente presentará la denuncia ante el

Instituto Federal Electoral. El segundo si se trata de difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrá iniciarse a instancia de parte agraviada y el tercero previsto en el artículo 371 del código comicial federal que se refiere a las denuncias relacionadas con la ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa, o de aquella pintada en bardas o cualquier otra transmitida por radio y televisión, pero no específica a los sujetos que pueden denunciar.

En el procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, contemplado en los artículos 372 al 378 del COFIPE y subsecuentes, se establece lo relativo a las quejas derivadas de la fiscalización del financiamiento y gasto de los partidos políticos nacionales o agrupaciones políticas, sin especificar quién puede presentar las quejas atinentes. De conformidad con el artículo 81, inciso o) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización es competente para instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas relacionadas con la fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos. Dicha Unidad propone al Consejo General la imposición de las sanciones procedentes, pero admite el desistimiento de los quejosos, en cuyo caso se sobresee el asunto.

En el Procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos, se prevé en el artículo 381 del COFIPE que estos procedimientos se iniciarán de oficio y a petición de parte, por denuncia o queja, presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o, en su caso, por el Ministerio Público Federal, aunque no se admiten las denuncias anónimas.

- **Sujetos de responsabilidad en los procedimientos sancionadores electorales.**

En el artículo 341 del COFIPE, se establecen los sujetos activos indiferentes como sujetos de responsabilidad por infracciones o faltas electorales a los siguientes entes:

1. Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
2. Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
3. Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público;
4. Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión;
5. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
6. Las 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.

- **Tipos de infracciones o faltas electorales y sanciones, en los procedimientos sancionadores electorales.**

En virtud de este nuevo régimen sancionador, y en congruencia con el hecho de ampliarse el número de sujetos de responsabilidad, de forma que no se limita a partidos políticos y agrupaciones políticas, como acontecía en el régimen abrogado; así también, aumentaron las conductas prohibidas o

sancionables que pueden cometer los sujetos ahora responsables, mismas que se enuncian en el siguiente apartado.

- **Infracciones cometidas por los partidos políticos**

1. Incumplir las obligaciones o infringir las prohibiciones sobre financiamiento y fiscalización; no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña; o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización;
2. Realizar anticipadamente actos de precampaña o campaña;
3. Exceder los topes de gastos de campaña;
4. Realizar actos de precampaña o campaña en territorio extranjero;
5. Contratar, en forma directa o por terceras personas, tiempo en radio o T.V.;
6. Difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;
7. Incumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información;
8. Omitir o incumplir la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IFE.

- **Infracciones cometidas por las Agrupaciones Políticas Nacionales**

1. El incumplimiento de las obligaciones que establece el COFIPE para su registro; y,
2. El incumplimiento de cualquier disposición del mismo código.

- **Infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.**

1. Realizar actos anticipados de precampaña o de campaña;
2. En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por el código electoral federal;
3. Omitir en los informes los recursos recibidos, en dinero o en especie, y que hayan sido destinados a su precampaña o campaña;
4. No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña;
5. Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el CG.

- **Infracciones imputables a los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, o de cualquier persona física o moral**

1. Negarse a entregar la información requerida por el IFE.
2. Entregar información incompleta, con datos falsos, o fuera de los plazos requeridos, respecto de sus 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;
3. Contratar propaganda en radio y T.V., en territorio nacional o en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien, que esté a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;

4. Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores.

- **Infracciones cometidas por los observadores electorales o las organizaciones a las que pertenecen.**

1. Por el incumplimiento de sus obligaciones en general;<sup>57</sup>
2. Por sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;
3. Por hacer proselitismo de cualquier tipo, o manifestarse a favor de partido o candidato alguno;
4. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos y

- **Infracciones de las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público.**

1. Omitir o incumplir con 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;
2. Difundir, por cualquier medio, propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, excepto la información sobre servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

---

<sup>57</sup> Artículo 5, apartado IV del COFIPE.

3. Incumplir el principio de imparcialidad, afectando la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
4. Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social;
5. Utilizar los programas sociales y sus recursos, en el 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.

- **Infracciones o faltas electorales cometidas por los concesionarios o permisionarios de radio y T.V**

1. Vender tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;
2. Difundir propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al IFE;
3. Incumplir, sin causa justificada, su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el IFE, y
4. Manipular o superponer la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, de denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o calumniar a los candidatos.

- **Infracciones o faltas electorales de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:**

1. No informar mensualmente al IFE sobre el origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro;
2. Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de una Agrupación Política nacional, y
3. Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda obtener registro.

- **Infracciones o faltas electorales que pueden cometer las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes.<sup>58</sup>**

1. Cuando actúen o se ostenten con el carácter de partidos políticos;
2. Cuando dispongan de los recursos patrimoniales de su organización;
3. Por intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva.

- **Infracciones o faltas electorales de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.<sup>59</sup>**

---

<sup>58</sup> Vid. Artículo 352 del COFIPE.

<sup>59</sup> Vid. Artículo 353 del COFIPE.

1. Inducir a la abstención, a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación;
  2. Promover o realizar aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular.
- **Otros supuestos previstos en la ley en que se pueden cometer infracciones o faltas electorales:**

Cabe destacar que existen otros procedimientos sancionadores o disciplinarios en los que se realizan diligencias dentro de otro procedimiento sancionador y que el Instituto Federal Electoral, al cumplir con su función investigadora, requiere a diversas autoridades federales, estatales o municipales, y éstas no cumplan las órdenes de la autoridad electoral; es decir, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sean requeridos por los órganos del Instituto Federal Electoral, la Secretaría integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, quien comunicará oportunamente al Instituto Federal Electoral las medidas que hayan adoptado.

Se especifica que 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 proceda en los términos de las leyes aplicables<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup>. Vid. Artículo 355, apartado 1, del COFIPE.

Otro procedimiento disciplinario se da cuando el Instituto Federal Electoral conozca del incumplimiento por parte de los notarios públicos a las obligaciones que el código comicial federal les impone, la Secretaría integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios para que proceda conforme a la legislación de la materia, e informe al Instituto Federal Electoral, dentro del plazo de un mes, sobre las medidas que haya adoptado y las sanciones impuestas; antes no se precisaba que la Secretaría era la encargada de conocer estas infracciones, se especificaba que se daría aviso al Colegio de Notarios y no existía plazo para que la autoridad competente informara resultados al Instituto Federal Electoral. En todo caso, la autoridad competente ordenará medidas cautelares a fin de que la conducta infractora cese de inmediato<sup>61</sup>.

- **Individualización de las sanciones y como se deben ejecutar las sanciones en materia electoral**

Para que una sanción se pueda individualizar (acreditar a un sujeto de derecho), la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la violación de la norma administrativa; entre otras, la gravedad de la falta y la conveniencia de suprimir prácticas que violen el código comicial federal; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones<sup>62</sup>. Será reincidente el infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna obligación, incurra

---

<sup>61</sup> *Ibíd*em Artículo 355. Apartado 2 del COFIPE.

<sup>62</sup> *Vid.* Artículo 355, párrafo 5 del COFIPE.

nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

Las multas se pagarán en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Federal Electoral, pero si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto Federal Electoral dará vista a las autoridades hacendarias para que realicen el cobro de acuerdo a la legislación aplicable.

En el caso de los partidos políticos, el monto de las multas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución (antes se señalaba un plazo improrrogable de 15 días para realizar el pago y, de no realizarse, se notificaba a la Tesorería de la Federación).<sup>63</sup>

De todo lo anterior se desprende que los nuevos sujetos de responsabilidad en el nuevo régimen sancionador electoral, para efectos de este trabajo se estudiarán a la luz del procedimiento sancionador ordinario, así como del especial sancionador, y de igual forma, podrían distinguirse cinco subsistemas:

**a)** Un primero en el que están comprendidos: los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público; los concesionarios y permisionarios de radio o T.V.; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; las organizaciones sindicales, laborales

---

<sup>63</sup> *Ibidem*. Artículo 355, apartado 7, del COFIPE.

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.

**b)** Un segundo que abarque a los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y organizaciones de observadores y servidores públicos;

**c)** Un tercero en el que están incluidos los extranjeros, ministros de culto religioso y notarios;

**d)** Un cuarto en el que están contempladas las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales federales, o sea, los servidores del Instituto Federal Electoral;

**e)** Un quinto que abarca a las autoridades federales, estatales y municipales que sean distintas de las mencionadas en los dos incisos precedentes.

En este sentido, por ser el tema de este trabajo y atendiendo a lo prescrito en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede advertirse que el subsistema principal disciplinario en materia electoral, identificado en el inciso a) está previsto en los artículos 118, párrafo 1, incisos t), w) y z); 122, párrafo 1, inciso l); 342 a 346, y 356 a 371.<sup>64</sup>

Ahora bien, en este subsistema disciplinario que se identificó como el atinente para los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y sus organizaciones de observadores y servidores públicos, se pueden identificar dos procedimientos distintos, que

---

<sup>64</sup> Vid. En México, el COFIPE, antes de la reforma legal de 2007, en el Título Quinto se reguló lo concerniente a las faltas electorales y las sanciones y contenía de modo sumario el procedimiento sancionador genérico que deberá seguirse cuando exista responsabilidad por parte de los partidos políticos y otros actores políticos. Sin embargo, en dicho régimen solo contemplaba otros tipos de procedimientos para conocer de faltas en materia de fiscalización artículo 49-A, párrafo 2; así como el procedimiento previsto en el artículo 40 de dicho ordenamiento, en cual la Sala Superior del tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación se basó para emitir el precedente por el cual se instauró un procedimiento especializado en contra de un partido político (sentencia dictada en el SUP-RAP-017/2006).

fundamentalmente están determinados por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada, así como la temporalidad en que se cometa la conducta; es decir, dentro de un proceso electoral o fuera del mismo.

Efectivamente, como ya se anticipó en los párrafos precedentes, un primer tipo de procedimiento podría llamarse sancionador, que a su vez se subdivide en ordinario y especial, que están previstos en los artículos 356 a 371 del código electoral por cualquier tipo de infracción administrativa que no corresponda a las cometidas por agrupaciones políticas nacionales o partidos políticos nacionales, por violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones al financiamiento público de los partidos políticos, ya que para esta situación, se debe estar al procedimiento previsto en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos.

- **Los órganos competentes para resolver los procedimientos sancionadores.**

En los procedimientos: ordinario y especial los órganos encargados de la sustanciación y resolución son los siguientes.

El procedimiento ordinario tiene por objeto sancionar aquellos infractores que incurran en actos que, en general, resulten contrarios a la normatividad electoral, excluyendo los relacionados con actos emitidos dentro del proceso electoral, como los relativos a campañas<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Artículos 356 a 371 del COFIPE.

En el procedimiento ordinario, son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias, y la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

En el procedimiento especial, el órgano competente<sup>66</sup> para instruirlo es el Secretario Ejecutivo del Consejo General, y en caso de requerir medidas precautorias, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias. La Secretaría del Consejo General emite un proyecto de resolución que entrega al presidente del Consejo General, quien convoca a sesión a éste para que resuelva lo conducente, en términos del artículo 370 del código comicial federal.

Los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares, para la tramitación de los procedimientos sancionadores, excepto en materia de propaganda política o electoral.

La Comisión de Quejas y Denuncias se integrará por tres consejeros electorales, quienes serán designados por el Consejo General para un periodo de tres años. Sus sesiones y procedimientos serán determinados en el reglamento aprobado por el Consejo General.

### **c) Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos.**

---

<sup>66</sup> Artículo 367 del COFIPE

Previo estudio de fondo de dicho procedimiento, deberá señalarse que el mismo será explicado en forma breve en este apartado, para ser posteriormente retomado y analizado en sus particularidades, en un capítulo.

En primera instancia, los órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos y agrupaciones políticas nacionales serán el Consejo General, la Unidad de Fiscalización y la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral<sup>67</sup>.

El órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución de dichas quejas será la Unidad de Fiscalización, ésta podrá solicitar la colaboración de la Secretaría del Consejo General o de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral en términos del artículo 81 del código comicial federal.

Para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, se podrán aplicar de manera supletoria las reglas de sustanciación y resolución del procedimiento sancionador previsto en el código de la materia y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos serán recibidas por la Secretaría del Consejo General y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Dichas quejas podrán presentarse ante los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, quienes las

---

<sup>67</sup> Artículos 372 a 378 del COFIPE.

remitirán al Secretario Ejecutivo dentro de las 24 horas siguientes y, éste las enviará de inmediato a la Unidad de Fiscalización.

Una vez que el titular de la Unidad de Fiscalización reciba el escrito de queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, lo registrará y le comunicará al secretario del Consejo General.

El desechamiento de la queja no prejuzga sobre el fondo del asunto, ni es un obstáculo para que la Unidad de Fiscalización ejerza sus atribuciones legales. Si no se presenta alguna causa para desechar la queja, el titular de la Unidad de Fiscalización notificará al partido denunciado del inicio del procedimiento. Podrá solicitar al Secretario Ejecutivo que instruya a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados del Instituto Federal Electoral para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias.

El titular de la Unidad de Fiscalización podrá solicitar al Secretario Ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que tengan en su poder, o le permitan obtener información reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. En este último caso, establecerá las medidas para el resguardo de la información entregada. También podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, para que proporcionen la información y los documentos necesarios para la investigación. En ambos casos, los requerimientos se deberán responder en un plazo máximo de 15 días naturales, que podrán ampliarse a cinco días, por causa justificada<sup>68</sup>. El titular de la Unidad de Fiscalización podrá ordenar, en el curso de la revisión que se practique sobre los informes anuales o de campaña de los partidos políticos nacionales, verificaciones en relación con

---

<sup>68</sup> Vid.- Artículo 376, apartado 6 del COFIPE.

las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos correspondientes a cada uno de dichos ejercicios; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria<sup>69</sup>.

Una vez realizado el procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, agotada la instrucción, el titular de la Unidad de Fiscalización elaborará el proyecto de resolución, para ser presentado al Consejo General en la siguiente sesión que celebre. Los proyectos de resolución deberán ser presentados al Consejo General en un término no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte de la Unidad de Fiscalización, excepto en los asuntos en que por la naturaleza de las pruebas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo, lo que será informado al secretario ejecutivo. La Unidad de Fiscalización deberá informar al Consejo General del estado que guarden los procedimientos en trámite.

Una vez que el Consejo General conozca el proyecto de resolución (referente al procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos), podrá imponer las sanciones que correspondan. Para fijarlas tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta. Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma violada y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*. Artículo 376, apartado 8 del COFIPE.

Si durante la tramitación de la queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del Consejo General que de aviso a las autoridades competentes<sup>70</sup>.

**d) Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas.**

La Contraloría General tiene facultades para imponer sanciones a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral en caso de responsabilidad administrativa, y para fiscalizar los ingresos y egresos del Instituto<sup>71</sup>.

El titular de la Contraloría General tendrá un nivel jerárquico equivalente a Director Ejecutivo, y será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior, mediante los procedimientos y plazos que fije la Ley Orgánica del Congreso General. Rendirá la protesta de ley ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y durará en su cargo seis años y pudiendo ser reelecto una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

---

<sup>70</sup> Vid. Artículo 378 del COFIPE.

<sup>71</sup> Artículos 381 a 394 del COFIPE

La Contraloría General contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el CG a propuesta de su titular. En su desempeño se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia.

- **Inicio del procedimiento.**

Puede ser a petición de parte o de oficio. No se admiten las denuncias anónimas<sup>72</sup>. El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia será de oficio. La Contraloría General, siempre que así convenga para la conducción o continuación de investigaciones sobre un presunto responsable, podrá determinar la suspensión temporal de su cargo, empleo o comisión, con excepción del consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario del CG. La suspensión cesará cuando lo resuelva la Contraloría General y no prejuzgará la responsabilidad que se impute al servidor público, lo cual constará en la resolución. De no ser responsable, el servidor público suspendido será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el periodo en que operó la suspensión. Cuando se compruebe la infracción, el titular de la Contraloría General impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección inmediata<sup>73</sup>.

El Contralor General puede ser sancionado únicamente por la comisión de infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, por parte del:

---

<sup>72</sup> Vid. Artículo 381.1 del COFIPE.

<sup>73</sup> *Ibidem*. Artículo 383. apartado 1 del COFIPE.

- a) El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, notificarán al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando el expediente del asunto fundado y motivado, para que ésta resuelva sobre la responsabilidad por el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes;
- b) Tratándose del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos del propio Instituto, presentará ante el Consejo General el expediente respectivo para que resuelva sobre la procedencia de la sanción.

Las faltas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral a las responsabilidades administrativas, se valorarán y sancionarán conforme a los criterios establecidos en los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se refieren respectivamente a: los criterios para la aplicación e individualización de las sanciones los tipos de sanciones administrativas; los elementos característicos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público para la imposición de sanciones administrativas; la determinación de sanciones económicas y las reglas a seguir en la imposición de sanciones.

Respecto del incumplimiento de obligaciones consideradas como falta grave, se consideran las establecidas en el artículo 8 fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y los incisos a) al e) y g) del artículo 380 del código electoral federal.

Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Instituto Federal Electoral; tener notoria negligencia, ineptitud o

descuido en el desempeño de las funciones o labores a su cargo; conocer o participar de algún asunto o acto para el cual se encuentren impedidos; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones violando la ley; no preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral. Independientemente del sentido de la resolución que se dicte al final del procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas, el contralor dictará las medidas oportunas para la corrección de las irregularidades administrativas detectadas en el trámite de la queja y si del contenido de ésta, se desprende la realización de una conducta que pudiera generar responsabilidad administrativa<sup>74</sup>.

Las resoluciones que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas a través de los medios de defensa que establezcan el Estatuto y demás reglamentos. Los interesados podrán optar por la impugnación directa de las resoluciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo con los términos de la ley correspondiente<sup>75</sup>.

La Cámara de Diputados tiene la facultad, por conducto del Presidente de la Mesa Directiva de dicha Cámara, de recibir la notificación del Contralor General y el expediente del asunto, quien a su vez lo turnará a la Cámara para que, por Acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes, resuelva sobre la responsabilidad.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Vid artículo 386 del COFIPE,

<sup>75</sup> *Ibidem*, artículo 387 del COFIPE.

<sup>76</sup> *Ibidem*, artículo 384 del COFIPE.

## **CAPÍTULO IV**

### **RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL**

#### **1. Antecedentes del Régimen Sancionador Electoral.**

##### **a).- El procedimiento genérico en materia disciplinaria**

El régimen sancionador electoral en sus dos vertientes: ordinario y especializado, antes de la reforma legal de 2008, tenía como antecedente el procedimiento de quejas genéricas, el cual era el único procedimiento mediante el cual el Instituto Federal Electoral podía verificar si existía alguna violación a código de la materia; y si era el caso, determinar responsabilidad en la comisión de una falta o irregularidad que contraviniera la normativa electoral en esa época, e imponer una sanción.

El procedimiento de queja genérica fundamentalmente comprendía tres etapas, mismas que se recapitulan brevemente en este apartado. La primera, era la relativa a la integración del expediente que comenzaba cuando se presentaba la queja, ante la Junta General Ejecutiva, sobre una presunta falta electoral o infracción que sea susceptible de ser sancionada; o bien, cuando algún órgano del Instituto Federal Electoral tenía noticia, con motivo del ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas, de que se había cometido una irregularidad por parte de un partido político, agrupación política, cierto ciudadano, observador o agrupación de observadores; o bien, cuando el Consejo General requería a la propia Junta General Ejecutiva que investigara las actividades de otro partido político o agrupación, cuando incumplía sus obligaciones de manera grave o sistemática (caso en el que el Consejo General previamente recibía

cierta solicitud de un partido político, que aportaba elementos de prueba), y concluía en el momento en que se formulaba el dictamen por parte de la Junta General Ejecutiva.

La segunda etapa de este subsistema disciplinario, iniciaba con el sometimiento del dictamen preparado por la Junta General Ejecutiva al Consejo General del Instituto para que éste determinara lo que en derecho procediera, y finalizaba con el acuerdo del propio Consejo General que recayera al mismo dictamen.

Finalmente, la tercera etapa se resume en la ejecución o aplicación de la sanción que, en su caso, hubiere acordado imponer el propio Consejo General tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta.

En suma, en este procedimiento disciplinario en materia de quejas genéricas, concretamente en su primera etapa, se desarrollaban los siguientes actos:

**a)** Una vez que se presentaba la queja ante la Junta General Ejecutiva, por conducto de su Secretario; o bien, cuando cierto órgano del Instituto Federal Electoral tenía noticia de una irregularidad, mismo que debía informar a la Junta General Ejecutiva, a través del referido Secretario. Igualmente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral requiere a la propia Junta General Ejecutiva, ésta emplaza al partido político, agrupación política, ciudadano, observador o agrupación de observadores, para que en un plazo de cinco días conteste por escrito y aporte las pruebas; **b)** En la integración del expediente se podía solicitar información y documentación necesarias; y, **c)** En su oportunidad se formulaba el dictamen correspondiente y se sometía al Consejo General.

En la segunda etapa, el Secretario Ejecutivo del Consejo General de acuerdo con las atribuciones que le eran expresamente conferidas, sometía al conocimiento y, en su caso a su aprobación, el dictamen correspondiente para la imposición de la sanción correspondiente.

En la tercera etapa, como ya se advirtió, el Consejo General imponía la sanción correspondiente tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, que repercutirían en que el mínimo o máximo al individualizar la sanción, es decir, en el caso de que se tratará de una multa, así como la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones por financiamiento público o la supresión total de la entrega, o en su caso, la suspensión o cancelación del registro como partido o agrupación política.

El otrora artículo 270, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecía que las resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, podrían ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos previstos por la ley de la materia. Esta previsión daba certeza jurídica a los partidos políticos en el sentido de gozar las garantías contenidas en los artículos 14 y 17 de la Constitución General de la República; es decir, el derecho de los partidos políticos a recurrir los actos de autoridad, está basado en la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, en donde los de actos de la autoridad electoral pueden ser impugnados por la presunción de una lesión de derechos políticos, debido a la inobservancia de acuerdos o a la reglamentación del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Una vez impuesta la sanción, ya sea a través del procedimiento genérico o del previsto para las Quejas Fiscalización respecto del origen y aplicación de los recursos; en caso de no ser recurrida o de haber sido ratificada por parte de la autoridad jurisdiccional, el partido político nacional tenía la obligación de pagar la sanción, en caso de que la misma hubiere sido de carácter económico. La forma de pago se realizaba a través del mecanismo previsto en el entonces artículo 270 párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**b).- El Procedimiento Especializado Sancionador, previsto en la ejecutoria emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP/017/2006.**

La elección presidencial del año 2006 se caracterizó por el hecho de que las campañas electorales realizadas por los partidos políticos contendientes tenían un alto contenido negativo denominado “Guerra Sucia” o “campañas de contrastes”. En específico, en la propaganda electoral de dos partidos políticos, Acción Nacional y De La Revolución Democrática, predominó el empleo de expresiones denigrantes y calumniosas, destinando la mayoría de sus recursos económicos a la difusión de propaganda en radio y televisión, generando un ambiente de confrontación y de mutua descalificación, que incluso propició la polarización en el electorado.

Así pues, el procedimiento especial sancionador instaurado en la reforma electoral de 2007, es producto de los sucesos críticos y criticables acaecidos en la elección presidencial del año 2006, e implicó un cambio fundamental en la forma en que se desarrollarían las campañas electorales.

A través de este procedimiento sumario, el legislador ordinario previó la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que resultaran violatorias de la ley, cuando se tratara de: **i)** Propaganda político electoral que difundan los partidos y contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumniara a las personas; **ii)** Propaganda gubernamental que se difunda durante las campañas electorales o en los días previos a la respectiva jornada comicial; y, **iii)** Propaganda de aquella otra, que pretendan contratar los partidos políticos o alguna otra persona física o moral para influir en las preferencias electorales.

No debe olvidar señalarse, que el antecedente de este procedimiento sumario fue el criterio de la Sala Superior sustentado a partir de 2004 en el caso pionero de Veracruz (SUP-JRC-264/2004), por el cual se consideró que el Instituto Electoral de Veracruz era competente para conocer de posibles irregularidades ocurridas durante el desarrollo del proceso electoral no sólo para sancionarlas, sino para ordenar la suspensión de promocionales con contenidos y efectos nocivos o perniciosos, a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral respectivo, y garantizar la celebración de una elección libre y auténtica<sup>77</sup>.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación siguió sosteniendo similar criterio con motivo de diversas impugnaciones en contra de actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la etapa de preparación de la elección presidencial de 2006, ordenando a ciertos partidos políticos la suspensión de la difusión en

---

<sup>77</sup> Vid. Tesis relevante: “*CAMPAÑAS ELECTORALES EL CONSEJO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA.*” Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial, México, TEPJF, 2005, Volumen Tesis relevantes, pp.376-378.

radio y televisión de cierta propaganda electoral que se estimaba violatoria del código de la materia. Para ello, a través de la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-017/2006, realizó una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones aplicables, para establecer que el Consejo General del Instituto Federal Electoral estaba facultado para decidir sobre el particular, debiendo instaurar para el efecto un procedimiento sumario con las debidas formalidades, similar al procedimiento administrativo sancionador previsto en el ordenamiento jurídico invocado, con el objeto de depurar el desarrollo de un proceso electoral, y evitar así que los efectos nocivos y perniciosos de alguna específica irregularidad, perdurasen al grado de llegar a afectar el resultado de la elección presidencial.

En resumen, este procedimiento intentó acelerar el desahogo de una queja o denuncia presentada ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto Federal Electoral por la comisión de conductas que violaran: **a)** Las disposiciones constitucionales relativas al uso de los medios de comunicación social; **b)** Las disposiciones constitucionales relativas a la difusión de propaganda por parte de servidores públicos; **c)** Las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el COFIPE; y, **d)** La prohibición de actos anticipados de precampaña o campaña.

La queja o denuncia debería reunir los siguientes requisitos: **1)** Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital; **2)** Domicilio para oír y recibir notificaciones; **3)** Los documentos que fuesen necesarios para acreditar la personería; **4)** Narración expresa y clara de los hechos en que se basara la denuncia; **5)** Ofrecer y exhibir las pruebas con que se contare; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener

posibilidad de recabarlas; y, **6)** En su caso, las medidas cautelares que se solicitaran para evitar daños irreparables.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación diseñó este procedimiento especializado como fruto del argumento por analogía respecto de diversas disposiciones de la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En efecto, la argumentación con la que se justificó dicho procedimiento, estribó en sostener que sería incoherente que la propaganda electoral, a través de spots en radio y televisión, que emitiera un partido político durante la campaña comicial y que pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral, pudiese ser sancionable por la autoridad electoral federal únicamente bajo el procedimiento de queja previsto en el abrogado Capítulo Quinto del Libro Quinto del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual manera, dicho órgano jurisdiccional federal, en la ejecutoria invocada, estableció que el orden jurídico electoral debe ser regularmente mantenido por el órgano electoral federal, al señalar lo siguiente: *“haciendo prevalecer no sólo los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral, como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, sino también los principios que debe cumplir toda elección para ser considerada válida, particularmente durante un proceso electoral, como el actualmente en curso...”*

En consecuencia, el Instituto Federal Electoral, en tanto responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y garante de la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales, así como del

ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, debe garantizar una contienda electoral en la que imperen los principios de constitucionalidad y legalidad por parte de los actores políticos, particularmente de los partidos políticos o coaliciones y sus candidatos, en conformidad con las reglas y principios en la materia electoral y, por ende, con los valores y bienes protegidos constitucionalmente.

La Sala Superior en la referida sentencia SUP-RAP-017/2006, estimó que el hecho de que durante el proceso electoral federal del año 2006 se transmitieran por medio de la televisión, la radio e Internet, diversos promocionales con un cierto contenido estimado violatorio de la legislación electoral, suponía una violación al principio de equidad que, precisamente, debe estar previsto en toda elección federal y, por tanto, dichos promocionales debían cesar con el objetivo de restablecer la vigencia de dicho principio.

Sin embargo, existió la posibilidad de que se decretara la suspensión de dichos promocionales mediante la resolución en que ordenara al Consejo General pronunciarse sobre la pretensión de la Coalición “Por el Bien de Todos” por la vía de un acuerdo administrativo. De hecho, dicha actuación era lo que pretendía la referida Coalición electoral. No obstante, la misma autoridad judicial rechazó esta posibilidad en el cuerpo mismo de la resolución que se analiza. La vía, en oposición a lo sostenido por la coalición apelante, no podría ser mediante un mero acuerdo administrativo que aprobara el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de que, como lo sostuvo la responsable, semejante decisión no estaría revestida de las formalidades esenciales del procedimiento, lo que sería violatorio de la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional.

La respuesta era el procedimiento de queja genérica contenido en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo título remitía al *Reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas*, establecidas en el referido Título Quinto del que, sin lugar a dudas, prevé una vía procesal respetuosa de la garantía de audiencia. En efecto, los artículos 13 y 14 del entonces Reglamento citado, señalaban literalmente: *“Recibida la queja o denuncia por la Secretaría Ejecutiva, procederá: a) Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso, en cuyo caso, aplicará lo dispuesto en el artículo 12 del presente Reglamento; b) Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma; y, c) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación. Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Secretario contará con un plazo de 5 días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento. Dicho plazo se computará a partir de la recepción de la queja o denuncia en la Secretaría Ejecutiva, o en el caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma. Admitida la queja o denuncia, el Secretario procederá a emplazar al denunciado, así como a iniciar, en su caso, la investigación correspondiente. En el escrito de contestación al emplazamiento deberá cumplirse con los mismos requisitos que prevén, para el caso del escrito de queja o denuncia, las fracciones I, II, III y VI, párrafo 1, inciso a) del artículo 10 del entonces Reglamento de Quejas.”*

De la lectura de dichos artículos se desprende que posterior a la recepción de un escrito de queja o denuncia, la Secretaría Ejecutiva del Instituto

procede a su revisión, análisis, admisión y emplazamiento al denunciado. Dicho emplazamiento garantiza el derecho del denunciado a responder los hechos, argumentos jurídicos y pruebas que se hacen valer en su contra, lo que se traduce en el respeto a los derechos que consagra el texto del artículo 14 constitucional.

Esto significaba que la anterior legislación electoral federal, preveía un procedimiento administrativo por medio del cual se emiten actos privativos de derechos que al mismo tiempo respetan la garantía de audiencia. Pudiera objetarse contra esto que los plazos previstos en esta vía procesal, además de los tiempos que en realidad tarda la autoridad electoral en resolver estos procedimientos, resultarían inadecuados para satisfacer la pretensión de la entonces Coalición “Por el Bien de Todos”; sin embargo, dicho argumento tiene que ver con el aspecto pragmático del procedimiento de queja genérica y no con su aspecto técnico. Así pues, la Sala Superior optó por utilizar otro tipo de razonamientos que, como se ha analizado hasta este momento, tenían el objetivo de justificar la creación por analogía de un nuevo procedimiento especializado que diera trámite a la solicitud de la Coalición aludida.

No obstante que la Sala Superior había considerado que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía un procedimiento que satisfacía la garantía de audiencia y bajo el cual se pudo tramitar la solicitud de la Coalición, quizás con la aclaración por parte de la autoridad judicial de que el Instituto debería de procurar la celeridad y premura en su actuación, a pesar de ello la Sala Superior reforzó el razonamiento de utilizar un nuevo procedimiento, acudiendo a los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y señalando los requisitos que en dichos términos debían de cumplir los actos privativos y los actos de molestia.

Al respecto, baste señalar que los actos privativos son aquellos que son resultado de un juicio celebrado ante tribunales previamente establecidos o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio ante autoridad competente, cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos respecto de los que se pronunció dicho tribunal o autoridad. En cambio, los actos de molestia requieren de un mandamiento escrito proveniente de la autoridad competente, en que se funde y motive la causa legal de dicho procedimiento.

Ahora bien, conforme a esta distinción, si la Sala Superior o el Instituto Federal Electoral emitieran un acto privativo, deberían de satisfacer tres requisitos: **a)** Realizar dicho juicio ante un tribunal previamente establecido (como sería en el caso que nos ocupa, el Tribunal Electoral, puesto que se estableció con anterioridad a que ocurrieran los hechos) o realizar el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio ante la autoridad competente. En este último caso, el Instituto debería cumplir con lo siguiente: **b)** Con las formalidades esenciales del procedimiento. **c)** Aplicar las leyes expedidas con anterioridad a los hechos. Sin embargo, la creación de una vía administrativa no prevista por ningún instrumento legal y nunca antes aplicada, implicaría una falta a los requisitos b) y c). En primer lugar, porque no se aplicarían las formalidades esenciales del procedimiento; y en segundo lugar, porque no se fundarían en leyes expedidas con anterioridad a los hechos.

Empero, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el artículo 14 constitucional se aplica a las autoridades administrativas, mismas que están obligadas a proporcionar al

particular afectado por sus actos, la oportunidad de una defensa adecuada. Situación que, en su juicio, no ocurriría en caso de que se realizara la suspensión de promocionales por medio de un acuerdo administrativo. En efecto, en la parte que interesa de la ejecutoria de mérito, se estableció lo siguiente:

*“Si (hipotéticamente) tal determinación se tomara en sus términos mediante un acuerdo emitido por el Consejo General, ello podría tener como efecto un acto privativo de algún derecho fundamental constitucional o establecido legalmente o de alguna garantía o prerrogativa, por ejemplo, la posible disminución, menoscabo o interferencia de la libertad de expresión, sin que el sujeto afectado tuviese la posibilidad de realizar una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, quedando en estado de indefensión, prohibido en el artículo 14 constitucional. Por consiguiente, en dicho caso, un acuerdo administrativo que apruebe de plano el Consejo General del Instituto Federal Electoral no podría ser la vía jurídicamente adecuada para restaurar, en su caso, el orden jurídico electoral violado, ya que la emisión del acuerdo puede importar un acto privativo y para ello, según se ha establecido, es necesario contar con un procedimiento administrativo que se siga en forma de juicio, en el que se garantice una adecuada y oportuna defensa previo al acto privativo.”*

El párrafo anterior revela de nueva cuenta el hecho de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación omitió considerar que la autoridad administrativa electoral ya se encontraba dotada de un procedimiento que respetaba la garantía de audiencia, esto es, el procedimiento de queja genérica previsto en el COFIPE.

En efecto, si el Consejo General del Instituto hubiese emitido un acuerdo administrativo por virtud del cual ordenara a la Coalición “Alianza de México” que retirara sus promocionales de la radio, televisión e Internet, sin darle la oportunidad de defenderse de los argumentos hechos valer en su contra, resultaría violatorio de su garantía de audiencia. Lo mismo ocurriría si la Sala Superior girara un oficio a la Secretaria de Gobernación o la Dirección General de Radio y Televisión (RTC) ordenando que dichos promocionales dejaran de transmitirse. Sin embargo, la creación de un procedimiento sancionador no previsto en ninguna legislación electoral, tampoco parecería ser la alternativa adecuada, en tanto resulta también en una violación a la garantía de audiencia, al permitirse que el denunciado sea juzgado bajo disposiciones normativas no emanadas de un proceso legislativo y nunca antes aplicadas.

A pesar de ello, la ejecutoria dictada en el SUP-RAP-017/2006 señaló:

*“No obstante, este órgano jurisdiccional considera que la circunstancia apuntada no constituye un obstáculo para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral conozca y resuelva lo conducente, puesto que, a pesar de la falta de un procedimiento expresamente previsto para tal efecto, la autoridad responsable está constreñida a emitir un pronunciamiento sobre lo pedido a cuyo efecto, de conformidad con el artículo 3, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los demás preceptos que en adelante se citan, debe instrumentar un procedimiento especializado, que le permita ejercer sus atribuciones constitucional y legalmente previstas.”*

Lo anterior significa que para la Sala Superior no existía la opción de recurrir al procedimiento de queja genérica para satisfacer la pretensión de la Coalición “Por el Bien de Todos”. Así también, para la máxima autoridad en

materia electoral, no existía un procedimiento expresamente previsto que diera satisfacción a dicha intención.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación prosiguió con el razonamiento de que ante la posibilidad de que se emita un acto que afecte la esfera jurídica de un gobernado, un criterio para determinar que la autoridad ha respetado la garantía de audiencia consiste en determinar si se han cumplido ciertos elementos, o por utilizar el término constitucional, ciertas formalidades esenciales.

En adición a los elementos que acreditan la garantía de audiencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación condicionó el procedimiento a cumplir los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. El criterio de idoneidad es un criterio de carácter negativo, que excluye los medios no idóneos para acreditar un hecho. El criterio de necesidad postula que de dos medios igualmente idóneos, debe de escogerse el que resulte más benigno con el derecho fundamental afectado. Finalmente, el criterio de proporcionalidad establece el grado de intensidad de la intervención o afectación de uno de los principios en pugna; así, en un determinado caso concreto, la libertad de expresión debe estar en relación con la mayor importancia de la satisfacción del otro principio, por ejemplo, el derecho al honor. En este sentido, una intervención en la libertad de expresión, por ejemplo, puede estar justificada en un determinado caso concreto, si se considera que la protección del derecho al honor tiene una elevada importancia.

Así las cosas, la Sala Superior remite a una tesis que contiene el argumento anterior, bajo el rubro **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS**

**CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD”**, la cual sin embargo, no se refiere a la garantía de audiencia, sino particularmente a la posibilidad de la autoridad de allegarse de pruebas en procedimientos de fiscalización.

Ello significaba que, para la Sala Superior, el procedimiento por virtud del cual se solucionara la solicitud de la Coalición “Por el Bien de Todos”, debía de revestir los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, dicha Sala Superior no aclaró la manera en que debía de hacerlo, y tampoco mencionó las razones por las cuales estimó que el procedimiento de queja genérica no cumplía con estos criterios en una forma adecuada al caso concreto.

Por el contrario, tras haber señalado los elementos que a su juicio debía tener un procedimiento para respetar la garantía de audiencia, concluyó que debía, literalmente, diseñarse una vía procesal que cumpliera con estas características; sin embargo, reconoció también expresamente que el procedimiento de queja genérica previsto en el COFIPE también las reunía:

*“En cuanto al procedimiento especializado que debe instrumentarse a efecto de decidir en relación con las pretensiones planteadas por los denunciantes o quejosos, distintas de las relacionadas con el procedimiento sancionador, la Sala Superior consideró que aquel procedimiento debía ser similar al previsto para la imposición de sanciones en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que en este procedimiento se cumple con los requisitos necesarios para respetar la garantía de audiencia.”<sup>78</sup>*

---

<sup>78</sup> Op. Cit.

Es entonces que inmediatamente después de este párrafo, el Tribunal Electoral en la ejecutoria de mérito se apresura a distinguir al procedimiento especializado del procedimiento de queja genérica.

La Sala Superior consideró como la causa que motiva la creación del procedimiento especializado, el hecho de que la Coalición “Por el Bien de Todos” no solicitó que se sancionara a la Coalición “Alianza por México”, sino el que se retiraran los promocionales que se difundían a través de los medios masivos de comunicación. Luego entonces, cabe la pregunta: ¿era posible satisfacer dicha pretensión utilizando el procedimiento de queja genérica?

Al respecto, cabe destacar que los artículos 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecían lo siguiente:

*“Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados: a) Con amonestación pública; b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución; e) Con la negativa del registro de las candidaturas; f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.*

El otrora artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecía las sanciones que se podían aplicar a los partidos políticos, así como también los motivos por los que pueden hacerse acreedores a las mismas. En el caso que nos ocupa, las fracciones b), c), d), e), f) y g) del párrafo 2 no resultan aplicables, lo que significa que la única razón por la que se pudiera imponer una sanción a la Coalición “Alianza por México”, sería la prevista en la fracción a), consistente en incumplir las obligaciones previstas en el artículo 38 del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta forma, el razonamiento pudiera ser: El artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ordena a los partidos políticos el abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice en ellas. El derogado artículo 269, párrafo 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía la imposición de sanciones a los partidos políticos que vulneran las obligaciones del propio artículo 38. Luego entonces, si se considera que la Coalición “Alianza por México” violó el contenido del artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los promocionales que difundió durante la campaña electoral, correspondería aplicarle una sanción.

En forma correcta, como lo planteó el Tribunal Electoral, el entonces artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no establecía que el Consejo General del Instituto Federal Electoral pudiera

suspender aquella propaganda que violentara el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que sólo permitía imponerle una sanción de aquellas contenidas en un catálogo determinado.

En efecto, como se ha señalado en muy diversas ocasiones dentro del presente trabajo, no existía disposición alguna dentro del código comicial federal, que facultara a la autoridad electoral federal para suspender en forma temporal o definitiva la propaganda electoral que los partidos políticos y coaliciones transmitiesen por medios de comunicación.

Además, si la resolución que ordena a un partido político o coalición, el abstenerse de difundir determinados promocionales constituye un acto privativo; entonces bajo esa lógica, el procedimiento especializado que diseñó el Tribunal no tendría el carácter preventivo que asegura el propio Tribunal Electoral, sino sancionatorio. Constituyendo además, una sanción no contemplada en el entonces artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Sala Superior del Tribunal Electoral señaló en la ejecutoria de mérito:

*“En el procedimiento administrativo sancionador electoral establecido en el artículo 270 del invocado código electoral federal, se encuentran elementos que, por regla general, implican el respeto a la garantía de audiencia. Sin embargo, dicho procedimiento previsto para la aplicación de sanciones no es exactamente aplicable en aquellos casos en los que los quejosos o denunciantes hagan valer ante el instituto Federal Electoral pretensiones de distinta naturaleza, como en el caso concreto en que el actor solicitó al Consejo General de dicho Instituto la aprobación de un acuerdo por el que se ordene a la coalición*

*“Alianza por México” que retire ciertos promocionales que transmite en radio, televisión e Internet, por estimar que violan la normatividad electoral aplicable, pues, en razón de la naturaleza de los valores jurídicos tutelados y el carácter preventivo y correctivo que deben tener las resoluciones que emanen del procedimiento de mérito, éste debe ser más expedito, siempre que, se reitera, se garanticen las formalidades esenciales a las que se ha hecho referencia. No pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional electoral federal que existe un Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, por las razones apuntadas y dado que los plazos previstos en dichos procedimientos podrían resultar excesivos para desahogar el tipo de quejas o denuncias como la del caso concreto... ”*

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación argumentó la posibilidad de que el procedimiento especializado tuviera una duración menor a la del procedimiento de queja genérica; e incluso, llegó a ejemplificarlo con el juicio de amparo y el procedimiento previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Para ello, sostuvo lo siguiente:

*“El procedimiento administrativo seguido en forma de juicio por implementarse, teniendo en cuenta las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario, en muchos casos, tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos, por ejemplo, en el procedimiento administrativo sancionador electoral, deberá estar regido, fundamentalmente, por los principios de concentración, inmediatez*

*y celeridad, que se invocan de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2º , párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el derecho a la jurisdicción efectiva y completa establecido en el artículo 17 de la Constitución federal. Dichos principios han sido reconocidos no sólo por la doctrina científica procesal sino también han sido establecidos en diversos ordenamientos procesales de la República, por ejemplo, la denominada Ley de Amparo y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”*

Según la Sala Superior, la concentración consiste en que el procedimiento, en su totalidad, sea conocido por el mismo órgano judicial o administrativo, en un número muy limitado de etapas y actuaciones procedimentales. La inmediatez significa la comunicación directa del justiciable o de los denunciante con el juzgador o el órgano administrativo competente; particularmente, en relación con los actos de prueba respecto de los cuales el juzgador o el órgano administrativo competente, presiden dichos actos actuando en forma colegiada o a través de uno de sus integrantes. Finalmente, la celeridad se deriva del artículo 17 constitucional y obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta.

Luego entonces, resulta que las dos razones argumentadas por el Tribunal para dar origen al procedimiento especializado, guardan una finalidad preventiva, no sancionadora; y además, es un procedimiento sumario de plazos más cortos a los que se prevén en el procedimiento de queja genérica. De esta manera, se convierte en un procedimiento abreviado de

plazos con una sola audiencia en la que se ofrezcan, admitan y desahoguen pruebas, y también se ofrezcan alegatos.

Si bien es cierto que en el caso de la transmisión de promocionales difundidos por medio de la radio, televisión o el Internet, se requiere de una mayor premura dado que un partido político puede transmitir un promocional en una sola ocasión, o incluso también interrumpir o reanudar su transmisión cuando lo desee, también es cierto que para el estudio respecto a si dicho promocional es denostativo o denigratorio, el órgano electoral debe determinar si se suspende la transmisión de dicho promocional por considerarlo violatorio de la legislación electoral.

Para el procedimiento especializado que diseñó el Tribunal Electoral, serían admisibles los medios de prueba y las reglas de prueba previstas en el procedimiento de queja genérica del COFIPE. Sin embargo, señaló que no se admitiría ninguna prueba que necesitara una preparación previa; posteriormente, aclaró que la autoridad administrativa podía ejercitar sus facultades para realizar inspecciones judiciales y pruebas periciales.

En este sentido, se debe de entender que dado que la litis de los asuntos que se resolvieron por la vía del procedimiento “especializado”, a partir de su creación jurisdiccional, consistían en determinar si los promocionales difundidos por medio de la radio, la televisión o el Internet se apegaban o no al marco normativo electoral; las pruebas más comunes consistían en las grabaciones de dichos promocionales, así como las transcripciones de sus contenidos. En vinculación con ello, debe también hacerse mención especial al hecho de que la autoridad electoral, por vez primera en las elecciones del año 2006, realizó un monitoreo de los diversos promocionales transmitidos en radio y televisión por los partidos políticos

participantes, con el objetivo de conocer y calcular los egresos que realizaban en dicha área. De esta forma, el Instituto Federal Electoral, ya contaba con un medio para conocer los “spots” producidos por los partidos políticos.

Ahora bien, respecto de los promocionales que se colocaban en la Internet, los partidos políticos o coaliciones solían limitarse a señalar la dirección electrónica que remitía a la página web en que constaba dicho promocional; empero, la mejor forma de ofrecer dicha prueba consistía en realizar una fe de hechos por medio de un notario público u otra persona, que estando dotada de fe pública, pudiera describir los pasos para llegar a la página web en que se encontraba el promocional y constatar sobre el contenido del mismo. De esta forma, se obtendría un instrumento legal que constituiría una documental pública, y en dicha medida se encontraría imbuida de valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por la misma Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otro lado, respecto de la investigación que se realizaba tanto en el procedimiento especializado como en el de queja genérica, la diferencia radicó en que en el primero de ellos, la investigación iniciaba desde la presentación de la solicitud o denuncia, y hasta el día señalado para llevar a cabo la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos; en cambio, en el segundo, la investigación tiene un plazo de cuarenta días contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia, del inicio del procedimiento oficioso por parte del Secretario Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de la materia.

Quizás sea en la diferencia de plazos arriba evidenciada, donde radicó la supuesta “adecuación” del procedimiento “especializado” por parte de la autoridad, a la pretensión de la Coalición “Por el Bien de Todos”, puesto que al dotar a la autoridad electoral de un plazo de investigación tan corto, y de hacer que en una sola audiencia se conocieran y desahogaran las pruebas, permitió que el periodo de instrucción fuera sumamente breve, y por ende, la autoridad administrativa pudiese emitir una resolución con rapidez, ordenando el retiro de aquellos promocionales respecto de los cuales se había quejado el partido o Coalición actora.

Ahora bien, después de señalar la mecánica en que debía implementarse el procedimiento especializado, la Sala Superior precisó en unos cuantos párrafos, los efectos de la resolución que emitió.

En primer lugar, recordó que con fundamento en el artículo 99, fracción III, párrafos primero y cuarto de la Constitución Federal<sup>79</sup>, el propio Tribunal

---

<sup>79</sup> El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial de la Federación.

Al tribunal electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley, sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los estados unidos mexicanos que serán resueltas en única instancia por la sala superior. La sala superior realizara el computo final de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos; III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales; IV. las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta constitución y las leyes; VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores;

Electoral Federal se constituía como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, correspondiéndole resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.

Asimismo, los artículos 6, párrafo 3; y, 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>80</sup> otorgan al Tribunal Electoral la facultad de modificar o revocar los actos o resoluciones que se impugnen ante él, y se le dota también de la autoridad para proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido o, en su caso, prevenir posibles violaciones.

Esto es, la Sala Superior consideró que era competente para conocer no sólo del caso que originó la sentencia SUP-RAP-017/2006, sino también estableció que las resoluciones que emita el Consejo General al seguir el procedimiento especializado, serían conocidas por ella en caso de ser impugnadas por medio del recurso de apelación previsto en la ley procesal electoral federal. Dichas resoluciones podrán ser confirmadas, revocadas o modificadas por la autoridad electoral, significando con ello que si bien era ante el Instituto Federal Electoral que los partidos políticos acudían para solicitar la instauración del procedimiento especializado y por medio del mismo, la suspensión de promocionales difundidos en la radio, la televisión

---

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el instituto federal electoral y sus servidores; VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y IX. Las demás que señale la ley.

<sup>80</sup> “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a las disposiciones del presente ordenamiento, resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción”. “Las sentencias de fondo que recaigan al recurso de apelación tendrán como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado”.

o el Internet; era el Tribunal Electoral quien conocería el asunto en forma definitiva y resolvería el mismo de manera inatacable.

Por lo tanto, el Instituto Federal Electoral podía considerar el contenido de un promocional como no violatorio del marco legal electoral y, sin embargo, el Tribunal Electoral podía tener una opinión distinta y con una argumentación diferente, estaría en aptitud de ordenar al partido político o Coalición que los produjo, el cese inmediato en su transmisión. Posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se circunscribió al caso que nos ocupa determinando que:

*“...en el presente caso individual, dado el momento en que se encuentra el proceso electoral federal en curso y en conformidad con el principio de celeridad derivado del derecho a la impartición de justicia completa y efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal, esta Sala Superior, sustituyéndose al Consejo General del Instituto Federal Electoral, según lo dispuesto en el invocado artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral, debe ordenar al Secretario General Ejecutivo de dicho Instituto que, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, corra traslado a la coalición “Alianza por México” con copia del escrito del trece de marzo del presente año, mediante el cual el representante propietario de la coalición “Por el Bien de Todos”, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, solicitó al Secretario del mencionado Consejo incluyera en el proyecto de orden del día de la sesión extraordinaria que sería celebrada el quince de marzo siguiente, el punto relativo al proyecto de: ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ORDENA A LA COALICIÓN ALIANZA POR MÉXICO QUE REITRE AQUELLOS PROMOCIONALES QUE TRANSMITE EN RADIO, TELEVISIÓN E INTERNET, QUE NO CUMPLEN CON LO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS*

*MEXICANOS Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”.*

Esto es, alegando la aplicación del artículo 17 constitucional y el artículo 6, párrafo tercero de la ley adjetiva electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sería la autoridad que resolviera resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción; por lo tanto, estaba facultado para sustituirse en la autoridad del Consejo General del Instituto Federal Electoral y ordenar al Secretario Ejecutivo del Instituto que corriera traslado a la Coalición “Alianza por México” del escrito presentado por la Coalición “Por el Bien de Todos”. Ello implicó, de nueva cuenta, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se irrogara facultades que no tenía y que no estaban señaladas en ninguna disposición normativa de la Constitución Federal, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la ley adjetiva electoral, o inclusive del Reglamento Interior del Tribunal Electoral.

En efecto, no existía en ninguno de estos instrumentos legales, un artículo de cuya interpretación gramatical, funcional o sistemática, se desprendiera que el Tribunal Electoral podía sustituirse en el Consejo General y ejercitar las facultades que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le ha concedido exclusivamente a esa autoridad electoral federal.

Por regla general, la ley dota de facultades a los distintos órganos que integran, ya sea a uno de los Poderes del Estado, o a alguno de sus organismos constitucionales autónomos; asimismo, son los Poderes del

Estado o los organismos constitucionales autónomos, quienes por medio de reglamentos internos dotan a sus áreas, departamentos y direcciones de atribuciones, y les asignan sus competencias y obligaciones. Algunos de estos reglamentos internos prevén que un subordinado pueda ejercer facultades que originalmente tiene su superior en casos de ausencia o emergencia (figura ampliamente utilizada en la Administración Pública). Sin embargo, no existe ley alguna que faculte a un órgano del Poder Judicial Federal, como lo es el Tribunal Electoral, para que se arrogue facultades que la ley otorga a la máxima autoridad de un organismo constitucional autónomo, para que en ejercicio de ellas ordene a uno de los funcionarios de ese organismo una actuación determinada.

La Sala Superior estableció las instrucciones que específicamente debía seguir el Secretario General del Instituto.

*“Junto con el mencionado escrito y, en su caso, anexos, deberá correrse traslado con copia del mencionado proyecto, el que hace las veces de denuncia, en virtud de que en tal documento la coalición promovente expone diversos hechos que, desde su punto de vista, constituyen una violación a los preceptos constitucionales y legales que en el mismo documento se mencionan. Concretamente, la coalición enjuiciante aduce que en el proceso electoral en curso, la diversa coalición denunciada ha difundido dos promocionales en radio, televisión e Internet, cuyo contenido consta en los monitoreos que ha realizado la referida autoridad electoral administrativa. Asimismo, toda vez que, como quedó precisado, el referido proyecto de acuerdo se presentó mediante un escrito firmado por el representante de la coalición denunciante y en el proyecto se afirma que los promocionales de referencia constan en los monitoreos que ha realizado la referida autoridad electoral administrativa, de ser así, dicha autoridad deberá poner a la disposición de la coalición tales promocionales. En el presente caso, el procedimiento establecido deberá*

*realizarse en los términos y plazos señalados anteriormente, en el entendido de que el dictamen se someterá a la consideración del Consejo General en la sesión extraordinaria inmediata, en los términos del Reglamento de Sesiones del Consejo General”.*

Así las cosas, resulta que para el Tribunal Electoral, el escrito presentado por la Coalición “Por el Bien de Todos” fue la primera denuncia de una posible irregularidad cometida durante las campañas electorales, por lo que el Secretario General estaba obligado a darle el tratamiento que se señaló en el cuerpo de la sentencia, y a presentar un dictamen al Consejo General para que resolviera lo conducente.

Finalmente, la Sala Superior aclaró: *“Debe puntualizarse que el Consejo General deberá resolver el caso concreto, con plenitud o libertad de atribuciones, lo que proceda conforme a derecho”*. Esto es, si bien el Consejo General estaba obligado a seguir el procedimiento que diseñó el Tribunal Electoral, y a elaborar un dictamen respecto del cual se pronunciara el Consejo General, tenía libertad de decidir respecto al fondo de dicho procedimiento; esto es, determinar si efectivamente había o no una violación al marco legal electoral, y por lo tanto si los promocionales que denunciaba un partido o Coalición debían de ser suspendidos; o por el contrario, podían seguir transmitiéndose.

En virtud de la resolución emitida por el Tribunal, transcrita y analizada en líneas precedentes, el poder constituyente permanente en el 2007 reformó el artículo 41 Constitucional, estableciendo entre otras importantes reformas, un nuevo sistema de reparto de tiempos en radio y televisión para los partidos políticos, de forma que quedase prohibida la contratación de propaganda política o electoral en dichos medios de comunicación, a cualquier persona física o jurídica; además, prohibió a nivel constitucional,

expresamente, que los partidos políticos debían abstenerse de expresiones que denigraran a las instituciones y a los propios partidos, o que calumniasen a las personas. En relación con ello, en tales infracciones se dispusieron sanciones que serían ordenadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones violatorias del ordenamiento jurídico.

Es entonces, que es desde el año 2006, antes de la reforma al artículo 41 constitucional, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación trató de enmendar la confrontación de las campañas negras entre los actores político-electorales, mediante la emisión de la sentencia identificada como SUP-RAP-017/2006, constituyéndose dicha ejecutoria en el origen del denominado procedimiento especializado sancionador; y consecuentemente, a partir del 15 de enero de 2008, se adicionó el Título Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece a la fecha, el nuevo régimen sancionador electoral.

Así pues, la Sala Superior en la referida sentencia, no sólo resolvió que el Instituto Federal Electoral contaba con una facultad implícita que le posibilitaba ordenar la suspensión del promocional combatido, sino que además, determinó que a fin de salvaguardar la garantía de audiencia, así como los principios que debe revestir todo proceso electoral para ser considerado válido, y a fin de no limitar indebidamente la libertad de expresión, el Instituto debía seguir un procedimiento especializado cuyas etapas, plazos, requisitos y formalidades, quedaban precisadas en la misma sentencia.

De esta manera, en acatamiento del fallo, el Instituto Federal Electoral sustanció y resolvió en el plazo legal ordenado, el procedimiento abreviado diseñado por la Sala Superior, y ordenó a la Coalición “Alianza por México” el cese de la transmisión del promocional, y se abstuviera de difundirlo de nuevo. Con motivo de este acatamiento, el Instituto Federal Electoral utilizó en dieciocho procedimientos más, este mismo mecanismo procesal para resolverlos.

Ahora bien, la reforma electoral del 2007 originó también la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que como se advirtió en el Libro Séptimo, Capítulo Cuarto, regula el procedimiento especial sancionador, recogiendo las características más importantes del procedimiento especializado, incluyendo el carácter sumario y la posibilidad de suspender las transmisiones que vulnerasen el orden jurídico.

No obstante, debe recordarse que el procedimiento especializado sancionador fue implementado con un propósito único, consistente en dotar (o según el contenido de la sentencia, reconocer) la facultad de la autoridad electoral federal para interrumpir la difusión de propaganda denigratoria o calumniosa.

- **Estructura del procedimiento especializado**

A continuación se transcribirá la parte de la sentencia SUP-RAP-017/2006, en que la Sala Superior finalmente señaló el procedimiento que el Instituto Federal Electoral debería de impartir, en el caso de los promocionales denunciados como violatorios de la legislación electoral, y que bajo la

denominación de “procedimiento especializado”, se aplicó con posterioridad a otros casos similares.

Señala la referida sentencia lo siguiente:

*"En conformidad con lo establecido, el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, pero más expedito y con ciertas peculiaridades, en el que se respete la garantía de audiencia del denunciado, es el siguiente:*

*1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, de oficio o a petición de parte, a través de una denuncia o solicitud, como la que da origen al presente recurso de apelación, hecha por un partido político o coalición, aportando elementos de prueba, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, del código electoral federal, requerirá a la Junta General Ejecutiva investigue hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, de sus respectivos candidatos o el propio proceso electoral federal.*

*2. Recibida la denuncia o solicitud, deberá convocarse inmediatamente al Consejo General del Instituto Federal Electoral para que a la brevedad posible sesione, en conformidad con el Reglamento de Sesiones del Consejo General.*

*El Consejo General en la sesión respectiva, deberá proveer sobre la admisión de la denuncia o solicitud y, en su caso, dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión, ordenando, en el mismo acuerdo, a la Junta General Ejecutiva para que, por conducto de su Secretario Ejecutivo, notifique personalmente en forma inmediata, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido*

*político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo, haciendo de su conocimiento la irregularidad que se le imputa y, en su caso, corriendo traslado con la denuncia o solicitud, junto con todos sus anexos, citando a ambas partes a la audiencia respectiva.*

*3. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por la Junta General Ejecutiva, a través de su Secretario Ejecutivo.*

*La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a la misma. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos. A continuación, deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenas por la autoridad administrativa. Finalmente, se recibirán los alegatos de las partes.*

*4. Para los efectos del presente procedimiento, sólo serán admitidas las siguientes pruebas:*

- a) Documentales públicas y privadas;*
- b) Técnicas;*
- c) Presuncionales, y*
- d) Instrumental de actuaciones.*

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

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

*Los órganos competentes para sustanciar y resolver podrán, en casos extraordinarios, ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su*

*perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.*

*5. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, la Junta General Ejecutiva formulará un dictamen que deberá someter a la consideración del Consejo General quien resolverá en la sesión que, a la brevedad posible se convoque, en conformidad con el Reglamento de Sesiones del Consejo General.*

*La resolución que apruebe el Consejo General deberá ejecutarse en forma inmediata.*

*Como se prevé en el propio artículo 270, párrafo 6, del código electoral federal, aplicado analógicamente, la resolución del Consejo General será susceptible de ser impugnada a través del recurso de apelación.”*

Esto es, el procedimiento especializado formulado por la Sala Superior, reviste como principales características las siguientes:

1.- Posibilidad de iniciarse de oficio o a petición de parte, a través de denuncia o “*solicitud*”. Incluso añade que puede tomarse a manera de ejemplo, la solicitud dirigida por la Coalición “Alianza por México” al Instituto solicitando cesara la transmisión de los promocionales elaborados por la Coalición “Alianza por México”.

2.- El Consejero General requeriría a la Junta General Ejecutiva para que *investigue hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, de sus respectivos candidatos o el propio proceso electoral federal*. Luego entonces, puede deducirse que el Tribunal Electoral califica como tal a los promocionales

difundidos por medio de la radio, televisión e Internet que contravengan las disposiciones normativas en materia electoral.

3.- Recibida la solicitud, debería realizarse una inmediata convocatoria al Consejo General del Instituto, quien sesionaría a la *brevidad posible* conforme a su Reglamento.

4.- El Consejo General debía proveer respecto a la admisión de la denuncia o solicitud, y señalar fecha para la celebración de una audiencia de *ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos*. Dicha audiencia debía celebrarse dentro de los 5 días siguientes al acuerdo de admisión.

5.- En un plazo de 24 horas contadas a partir de que se dictara el acuerdo admisorio de la denuncia o solicitud, se debía emplazar al partido político o coalición denunciada.

6.- La audiencia de *ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos*, sería realizada por la Junta General Ejecutiva a través del Secretario Ejecutivo.

7.- Las únicas pruebas admisibles serían las documentales privadas y públicas, técnicas<sup>81</sup>, presuncional e instrumental de actuaciones; sin embargo, la autoridad podía practicar reconocimientos, inspecciones judiciales y periciales.

8.- Terminada la audiencia, la Junta General Ejecutiva contaría con un plazo de 24 horas, salvo en casos debidamente justificados, para elaborar un dictamen que sometería a la decisión del Consejo General.

---

<sup>81</sup> Por pruebas técnicas entiéndase fotografía y video, en términos del artículo 14, párrafo 6 LGSMIME.

9.- La resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, debía cumplirse en forma inmediata; empero, dicha resolución sería susceptible de ser impugnada por medio del recurso de apelación previsto en la ley adjetiva electoral federal.

En comparación, el *Reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE* señalaba en su artículo 7 que el procedimiento se aplicaría a partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y las organizaciones a que pertenecieran dichos observadores, pudiendo iniciar también de oficio o a petición de parte. Se aclara que será de parte: *“cuando el quejoso o denunciante haga del conocimiento del Instituto la presunta comisión de una falta administrativa”*; y en cambio, será de oficio, *“cuando algún órgano o servidor del Instituto, en ejercicio de sus funciones, conozca de la presunta falta e informe de ello al Secretario Ejecutivo o cuando éste lo haya iniciado”*.

Sin embargo, el artículo 8 del mismo ordenamiento ampliaba el espectro respecto de las personas que se encontraban facultadas para presentar quejas o denuncias ante el Instituto, puesto que reza literalmente: *“Toda persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales, delegacionales o subdelegacionales del Instituto; las personas jurídicas lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable y las personas físicas lo harán por su propio derecho”*. Ello significa que mientras el procedimiento especializado estaba reservado a los partidos políticos y coaliciones que contendieron en el proceso electoral 2006, el procedimiento

de queja genérica previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y desarrollado por el Reglamento correspondiente, concedía *interés jurídico* no sólo a las personas físicas, sino también a las personas morales<sup>82</sup>, para que denuncien violaciones cometidas al marco legal electoral. Ello significa que por cualquier persona física o moral, debe entenderse aquellas que ostenten la nacionalidad mexicana, puesto que, recuérdese que por mandato constitucional, queda prohibida la participación de los extranjeros en asuntos políticos.<sup>83</sup>

Por otro lado, el artículo 11 del mismo Reglamento, establecía que una vez que la queja o denuncia es recibida por cualquier órgano del Instituto Federal Electoral, ésta debe ser remitida de inmediato al Secretario Ejecutivo del Instituto. Sin embargo, puede solicitarse la ratificación de dicha promoción por parte del quejoso o denunciante. Ello, como especial diferencia entre el procedimiento especializado en que, según los señalamientos del Tribunal, no estaba prevista la posibilidad de solicitar a un partido político o Coalición denunciante, la ratificación de los hechos que se haga del conocimiento de la autoridad.

Posteriormente, el artículo 14 señalaba que admitida la queja o denuncia, el Secretario procederá a emplazar al denunciado, así como a iniciar, en su caso, la investigación correspondiente.

---

<sup>82</sup> A fin de entender que debe entenderse por “persona moral” en materia electoral, debe realizarse una remisión al Código Civil Federal, puesto que dicho ordenamiento resulta supletorio del COFIPE. En este sentido, el artículo 25 de dicho Código señala: “*Son personas morales: I. la Nación, los Estados y los Municipios. II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley. III. Las sociedades civiles o mercantiles. IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal. V. Las sociedades cooperativas y mutualistas. VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada en términos del artículo 2736*”.

<sup>83</sup> Art. 33, párrafo 2 CPEUM “*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país*”.

Respecto de las pruebas, el artículo 21 señalaba que serán ofrecidas junto con el escrito de queja o denuncia, y cuando la Junta General Ejecutiva considerara que de la relación de hechos se desprendían indicios suficientes, admitiría la queja o denuncia y procedería a emplazar al denunciado, iniciando la investigación correspondiente.

Esto significa que en el procedimiento de queja genérica, es a partir de las pruebas que ofrece el denunciante, que la Junta General Ejecutiva determina el emplazamiento del partido político, agrupación política nacional, observador electoral u organización de observadores electorales denunciado; en cambio, en el caso del procedimiento especializado, teóricamente, las pruebas se ofrecen, admiten y desahogan en una única audiencia. Esto significa, que previo a dicho ofrecimiento, la autoridad electoral sólo cuenta con los hechos narrados por el partido político o Coalición actora, y los hechos que haya averiguado como resultado de su investigación.

En este mismo aspecto, resulta obvio que también dentro del procedimiento especializado, el análisis de las pruebas por parte de la autoridad debía de ser mucho más rápido y efectivo, puesto que tan sólo se contaba con una audiencia para conocer las pruebas que ofrecería el partido denunciante y resolver respecto a ellas.

Ahora bien, contrario a lo que pudiera parecer, en cuanto al tipo de pruebas que pueden ofrecerse, el procedimiento especializado sólo omitió una prueba respecto de las previstas en el procedimiento de queja genérica; esto es, la *pericial contable*, cuya utilidad desde luego, pudiera considerarse

nula para el tipo de asuntos que pretendía resolver el procedimiento especializado.

Por otro lado, como se indicó previamente, respecto de la investigación que se realizaba tanto en el procedimiento especializado como en el de queja genérica, la diferencia radica en que en el primero, la investigación iniciaba desde la presentación de la solicitud o denuncia, y hasta el día señalado para llevar a cabo la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos; en tanto que en el segundo, la investigación tenía un plazo de cuarenta días contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia o del inicio del procedimiento oficioso por parte del Secretario Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de la materia.

Por virtud de tal, también como se afirmó previamente, se considera que la diferencia en los plazos para tramitar los dos tipos de procedimientos, es justamente el elemento que permite relacionar la adecuación del procedimiento especializado a la pretensión de la Coalición “Por el Bien de Todos”. Es indudable que al brindar a la autoridad electoral de un plazo de investigación tan corto, le posibilitaba emitir una resolución con la celeridad requerida al caso concreto, pudiendo ordenar el retiro de aquellos promocionales respecto de los cuales se había quejado el partido o Coalición actora; máxime, cuando el Tribunal Electoral señaló en forma expresa que la resolución que aprobara el Consejo General debería de ejecutarse en forma inmediata.

## **2.- Concepto y Naturaleza Jurídica del Procedimiento Especial Sancionador.**

El procedimiento especial sancionador es el conjunto de actos procesales previstos por la ley de la materia, cuya tramitación se realiza ante los órganos centrales y desconcentrados del Instituto Federal Electoral, para dirimir conductas que pudieran actualizar los siguientes supuestos: **a)** Violación de lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución; **b)** Contravención a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Código; o, **c)** Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña; todas estas conductas, que pueden culminar con la imposición de las sanciones previstas por el mismo instrumento legal en el Capítulo Tercero del Libro Séptimo.

En consecuencia, el procedimiento especial sancionador es el mecanismo procesal por medio del cual los sujetos legitimados por la ley electoral federal denuncian ante los órganos centrales y desconcentrados del Instituto Federal Electoral, diversos hechos que pueden configurar la comisión o infracción de los siguientes supuestos:

1.- Violación de las reglas previstas por el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la asignación de tiempos en radio y televisión a los partidos políticos y autoridades electorales, para la difusión de transmisiones de naturaleza electoral.

2.- Difusión de propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de un servidor público.

3.- Violación de las disposiciones normativas contenidas en el código electoral federal que regulan la propaganda política o electoral, incluyendo

los artículos 41, Base III, Apartado C), de la Constitución Federal y 228, párrafo cuarto, 232, 233, 235, 236 y 237, párrafo cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.- La comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, conforme a lo dispuesto por los artículos 211, párrafo segundo, 212, párrafo segundo y 237 del Código de la materia.

Ahora bien, es posible que el denunciante se limite a señalar hechos y no precise la vía por la cual estos deben ser valorados por la autoridad electoral, porque al inicio de estos procedimientos existía duda de los denunciantes y que a través de diversas ejecutorias de la Sala Superior, se fue estableciendo el criterio de cuándo procedía este tipo de procedimiento, tal y como se analizará más adelante.

Lo anterior quiere decir, que si se está frente a un procedimiento ordinario o especial, la jurisprudencia de la Sala Superior señala que será el Secretario Ejecutivo del Instituto quien determine el procedimiento que se instaurará<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Jurisprudencia 17/2009 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE.- De la interpretación sistemática de los artículos 356, párrafo 1, inciso c); 358, párrafos 5 a 8; 360, 362, párrafos 1, 5, 8 y 9; 363, párrafos 3 y 4; 365, 367, 368, párrafos 1, 5, 6 y 7; 369, párrafos 1 y 3, inciso c), y 371, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 11, 16 y 75 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se advierte que el Secretario del Consejo General del referido órgano electoral está facultado para determinar el procedimiento administrativo sancionador, ordinario o especial, por el que deben sustanciarse las quejas y denuncias que se presenten, así como clasificar los hechos denunciados, a fin de establecer la presunta infracción, lo cual, para su eficacia, debe determinarse desde su inicio. Ello, en virtud de que la función instructora atribuida por la normativa al referido funcionario incluye todas las potestades que permitan la conducción adecuada del procedimiento de investigación, con el objeto de integrar el expediente para que se emita la resolución respectiva.

## A. Procedencia y Requisitos

De la lectura del artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que este procedimiento sumario o especializado, sólo ocurre durante o dentro de los procesos electorales.

No obstante, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha delimitado esta situación al emitir la jurisprudencia cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN”**, en dicho criterio jurisprudencial medularmente se sostiene que en tratándose de actos vinculados a propaganda política o electoral en radio y televisión, el procedimiento especial es la vía procesal procedente, ya sea que se esté o no en la presencia del proceso electoral.

Lo anterior es así, en virtud de que el criterio antes aludido establece lo siguiente: *“... la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública...”*. En consecuencia, esta interpretación del órgano jurisdiccional federal pareciera necesario modificar el texto del artículo 367 invocado, pues si bien es cierto que la interpretación que lleva a cabo la Sala Superior es del todo armónica y funcional, también lo es que se enfrenta a la interpretación gramatical de la disposición normativa que establece que sólo se utiliza para actos que ocurren dentro del proceso electoral.

Por otro lado, el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, durante la realización de los procesos electorales de las Entidades Federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

Lo anterior tiene relevancia en virtud de que el artículo 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Instituto Federal Electoral es el administrador único de tiempos en radio y televisión, por lo tanto, es a él a quien compete conocer de las conductas que vulneren dicho reparto de tiempos, ya sea que se cometan en procesos electorales federales o locales.

Por este motivo, en materia de radio y televisión, los institutos electorales de las entidades federativas, como el propio Instituto Federal Electoral adquieren el carácter de denunciantes dentro del procedimiento especial sancionador.

Es importante señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que esta vía procesal es la idónea para ejercer el derecho de réplica en materia electoral, puesto que debe resolverse con prontitud, toda vez que si este derecho se ejerciera en un plazo ordinario, posterior a la difusión de la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos, por lo que su expedite se justifica, nuevamente, atendiendo a la brevedad de los plazos del proceso electoral.

En cuanto a la legitimación para promover el procedimiento especial sancionador, aplica como regla general el contenido del artículo 362 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al cual cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral, ya sea ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto. Las personas físicas lo hacen por su propio derecho y las morales, por medio de sus legítimos representantes. Sin embargo, si la denuncia versa sobre propaganda denigratoria o calumniosa, sólo podrán ser presentadas por la parte agraviada o afectada, en virtud de lo previsto por el artículo 368, párrafo segundo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>85</sup>.

Acerca de los requisitos de procedibilidad, estos son previstos por el párrafo tercero del artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y consisten en: **a)** Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital; **b)** Domicilio para oír y recibir notificaciones; **c)** Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería; **d)** Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia; **e)** Ofrecer y exhibir pruebas con que cuente; o en su

---

<sup>85</sup> Vid. Jurisprudencia 36/2010 de la Sala Superior del TEPJF, cuyo rubro es el siguiente: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 361, párrafo 1, 362, párrafo 1 y 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, por regla general, cualquier sujeto puede presentar denuncias para iniciar el procedimiento administrativo especial sancionador, salvo en el caso de difusión de propaganda que denigre o calumnie, en el que solamente la parte agraviada estará legitimada para denunciar. Lo anterior obedece a que el procedimiento mencionado es de orden público, por lo que basta que se hagan del conocimiento de la autoridad administrativa sancionadora hechos que presuntamente infrinjan normas electorales para que dé inicio el procedimiento respectivo. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 29 y 30.

caso, mencionar las que habrán de requerirse por la autoridad; y, **f)** Las medidas cautelares que se soliciten. Los incisos señalados con las letras **a)** y **d)** no requieren explicación alguna; empero, merece especial atención el ofrecimiento de pruebas que acompañen a la denuncia, en razón de que el Tribunal Electoral ha emitido la tesis relevante, VII/2009, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de febrero de dos mil nueve, cuyo rubro y texto es el siguiente:

**“CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.”** *De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 367 a 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad electoral administrativa conoce de las violaciones en que se incurra al infringir la obligación de abstenerse de emplear en radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o a los ciudadanos en la propaganda política o electoral que difundan, la materia de prueba se rige predominantemente por el principio dispositivo, pues desde la presentación de la denuncia se impone al quejoso la carga de presentar las pruebas en las cuales la sustenta, así como el deber de identificar aquellas que el órgano habrá de requerir cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin perjuicio de la facultad investigadora de la autoridad electoral. De la lectura del criterio jurisprudencial antes citado puede afirmarse que el procedimiento especializado sancionador se trata de un procedimiento de carácter dispositivo, que es una novedad con el anterior procedimiento de queja genérica el cual era de carácter inquisitivo.”*

Según el jurista colombiano, Hernando Davis Echandía, los procesos caracterizados por el principio dispositivo, tienen dos aspectos: **1.-** Corresponde a las partes iniciar el proceso formulando la demanda y en ella sus peticiones, así como desistirse de ella; **2.-** Corresponde a las partes solicitar las pruebas, sin que el juez pueda ordenarlas de oficio. Esto es, son las partes quienes tienen la responsabilidad de aportar las pruebas suficientes para que el órgano jurisdiccional dé trámite a su denuncia, y sólo, en el caso de requerir mayores elementos o con el propósito de allegarse la información, la autoridad solicitara probanzas adicionales.

Luego entonces, resulta dudoso que el procedimiento especializado sancionador tenga realmente el carácter dispositivo, toda vez que este puede ser iniciado oficiosamente por la autoridad electoral, como suele ocurrir en el supuesto de conductas que vulneren las reglas establecidas por el artículo 41, Base III Constitucional, en cuanto a la administración de tiempos en radio y televisión.

Adicionalmente, si bien conforme a la tesis antes citada, son las partes quienes deben aprobar elementos suficientes para dar inicio al procedimiento, existen supuestos en los cuales, es la autoridad electoral la que aporta los medios de prueba que acreditan la comisión de la conducta infractora, como ocurre precisamente, cuando oficiosamente inicia un procedimiento en contra de un concesionario o permisionario que incurre en una infracción al código electoral federal. Luego entonces, el procedimiento especializado sancionador posee características del principio inquisitivo; y en ciertos supuestos, reviste por completo dicha naturaleza.

Respecto de las medidas cautelares que se pueden solicitar en la denuncia, debe atenderse a los artículos 365, párrafo cuarto; y el 368, párrafo octavo

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, al realizar una interpretación de dichos dispositivos legales, se acreditará inconsistencias entre dichas normas.

En efecto, el primero de los artículos citados se ubica en el capítulo que regula el procedimiento ordinario sancionador, y dispone que si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría Ejecutiva valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, para que esta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente.

El propósito de dichas medidas cautelares consiste en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el código electoral.

Debe advertirse entonces, que en tratándose del procedimiento ordinario sancionador, la Secretaría Ejecutiva del Instituto valora si deben dictarse medidas cautelares, y lo propone a la Comisión de Quejas y Denuncias para que resuelva sobre las mismas. Es decir, la Secretaría únicamente propone la aplicación de las medidas y son los integrantes de la Comisión, los que determinan cuál será la medida a aplicar y cómo se llevará a cabo.

No obstante, la legislación no señala qué se debe entender por medida cautelar o en qué consisten éstas, únicamente señala que la referida Comisión resolverá lo conducente, con el objeto de evitar que se produzcan daños irreparables y se protejan los bienes jurídicos contemplados por el marco normativo electoral.

Resulta evidente que esta redacción es demasiado ambigua e imprecisa, ocasionando que la Comisión de Quejas y Denuncias esté facultada para realizar cualquier acto que persiga los fines antes señalados, lo cual atenta contra el principio de seguridad jurídica, y puede dar origen a actos de autoridad arbitrarios que carezcan de la debida fundamentación y motivación, violando la Constitución Federal.

Por otro lado, el artículo 368, párrafo octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ubicado en el capítulo del procedimiento especial sancionador, establece que si la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión de la denuncia. Debe tomarse en cuenta el hecho de que esta disposición legal tampoco aclara los tipos de medidas cautelares que puede sugerir la Secretaría Ejecutiva, ni tampoco la manera como se llevarán a cabo.

Respecto de este tema, la jurisprudencia emitida por la Sala Superior es poco esclarecedora, y únicamente contempla el supuesto de suspender la difusión de propaganda política o electoral, a través de la radio o la televisión.

No obstante, debe recordarse que el procedimiento especial sancionador no contempla únicamente ese supuesto, sino también las hipótesis de propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que atente contra el séptimo párrafo del artículo 134 constitucional, además de la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña. A pesar de ello,

ni la legislación ni la jurisprudencia, aclaran qué medidas cautelares operan en estos supuestos.

En virtud de lo anterior, nada impide que en alguna de estas hipótesis el denunciante solicite a la autoridad electoral la aplicación de medidas cautelares, y que ésta, careciendo de normas claras que determinen su contenido y alcance, cometa actos susceptibles de lesionar las garantías individuales de un servidor público, o los derechos políticos de un precandidato o candidato.

Por otro lado, debe también atenderse a dos características de las medidas cautelares que agravan el estado de indefensión en que puede ubicarse a la persona física o jurídica afectada por ellas. La primera de ellas consiste en su carácter accesorio y sumario respecto del procedimiento principal, toda vez que al no constituir un acto definitivo, los medios de impugnación que se hagan valer en su contra, pueden ser desechados por improcedentes, al consumarse la materia del acto impugnado.

Efectivamente, es posible que siguiendo las reglas antes descritas, la Secretaría Ejecutiva proponga a la Comisión de Quejas y Denuncias la aplicación de medidas cautelares, y sin embargo, para el momento en que éstas se hagan efectivas y el perjudicado por ellas las impugne, por la vía del recurso de apelación, se haya resuelto el fondo del asunto, dejando sin materia el litigio que versará sobre la medida cautelar. En otras palabras, la celeridad con que opera el procedimiento especial sancionador, no resulta acorde con los plazos que prevé la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que incluso antes de que el medio de impugnación interpuesto en contra de la medida cautelar sea remitido a la

autoridad jurisdiccional, es posible que el Instituto Federal Electoral haya resuelto el fondo del asunto.

Contrariamente a lo antes expuesto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido el criterio jurisprudencial de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO”**, conforme al cual, aún y cuando el obligado por la medida cautelar la haya acatado puntualmente e inclusive haya cesado la conducta investigada y presuntamente violatoria del marco normativo electoral, ello no significa que el procedimiento quede sin materia, ni extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa, puesto que la conducta o hechos denunciados no dejan de existir.

No es obstáculo para lo anterior, que este criterio parece aplicable de nueva cuenta, únicamente al supuesto medidas cautelares que se apliquen con motivo de la violación a la Base III del artículo 41 constitucional; hipótesis en la cual, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto dicta la medida cautelar para efecto de suspender la transmisión de un promocional, programa televisivo o radiofónico.

En cambio, no se contempla el supuesto de que la medida cautelar se otorgue para el efecto de conservar la materia del litigio, a efecto de que la posible violación cometida, no se consuma de modo irreparable, hipótesis en la cual puede ubicarse la propaganda impresa, en espectaculares o pinta de bardas que constituya actos anticipados de campaña o precampaña, así como también pruebas documentales que acrediten la promoción personalizada de servidores públicos.

Este carácter conservador de las medidas cautelares, no ha sido abordado con suficiencia por la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, ha sido profundamente estudiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así por ejemplo, la jurisprudencia **“SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL EXAMEN DE LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY RELATIVA, ESPREVIO AL ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA”**, señala que: *“la suspensión de los actos reclamados es una providencia cautelar en el juicio de amparo, de carácter instrumental, para preservar la materia del propio juicio a efecto de evitar que se consume de manera irreparable la violación de garantías alegada, el examen de su procedencia debe partir del análisis de la naturaleza del acto o actos reclamados, para arribar a la conclusión de si pueden ser o no paralizados”*; definición que resultaría por demás útil a la materia electoral, para precisar que un determinado elemento constitutivo de propaganda electoral debe conservarse, a efecto de que sea posible su estudio en un procedimiento sancionador que culmine con la determinación de la responsabilidad del infractor y la imposición de las sanciones correspondientes.

Acerca de la segunda característica que revisten las medidas cautelares previstas por el código electoral federal y que acentúan el estado de indefensión en que puede hallarse el perjudicado por ellas, consiste en la poca precisión de los elementos que debe tomar en cuenta la autoridad electoral federal para ordenar su aplicación.

Al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales únicamente dispone que su finalidad debe consistir en evitar daños irreparables que pudieran ocasionarse a los actos políticos, la vulneración

de los principios rectores del proceso electoral y la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente. La tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro establece: ***“RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR”***, permite desprender que la autoridad administrativa deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; además de ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida y especialmente, si la difusión trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión.

Puede criticarse que el criterio antes citado, si bien resulta esclarecedor para el supuesto de ordenar la suspensión de transmisiones, únicamente aplica a dicho caso, y no contempla los demás casos en que puede proceder la aplicación de medidas cautelares.

Por otro lado, al referirse a *“examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y el temor fundado de que desaparezca la materia de la controversia”*, pareciera que la tesis intenta aplicar a la materia electoral, los conceptos de *“apariencia del buen derecho”* y *“peligro en la demora”* que se han desarrollado en torno al juicio de amparo por los tribunales colegiados de circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Concediendo que este razonamiento sea válido, debe señalarse que el primer elemento consiste en un *“conocimiento superficial del asunto dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del*

*derecho discutido en el proceso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado*”; mientras que el segundo elemento, se refiere a *“la posible frustración de los derechos del solicitante de la media, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo”*. Aunque debe destacarse, que dichos elementos son propios de las medidas cautelares de carácter “conservador”, las cuales como se expresó anteriormente, no han sido suficientemente estudiadas e interpretadas en el ámbito electoral.

Cabe destacar, que ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, obligan a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, a ponderar el posible daño que pueda ocasionarse a terceros, como un elemento que determine la aplicación de una medida cautelar.

El supuesto antes resaltado no resulta ajeno a la realidad, como establece la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con el número SUP-RAP-201/2009 Y SUS ACUMULADOS, en la cual se denunció un promocional televisivo difundido en virtud de un convenio celebrado entre Editorial Televisa, S.A. de C.V., y Televimex, S.A. de C.V., y que se consideró constituía propaganda política contraria al marco constitucional y legal. Por virtud de la medida cautelar dictada en dicho asunto, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto del ordenó a la televisora que suspendiera la difusión del anuncio denunciado en todos aquellos canales televisivos de los cuales es concesionaria. No obstante, no se estimó que la editorial perjudicada por dicho mandato, pudo demandar a

la televisora por el incumplimiento del convenio que obligaba a esta a difundir el anuncio.

En consecuencia, puede cuestionarse si en un juicio de naturaleza civil, originado por el incumplimiento de un concesionario o permisionario, respecto de la obligación de transmitir un promocional o programa, resulta una excepción o defensa válida, el argumentar que se actuó en acatamiento de una medida cautelar ordenada por la autoridad administrativa electoral.

De no ser así, el concesionario o permisionario puede enfrentarse al supuesto de sufrir la rescisión del contrato y ser condenado al pago de daños y perjuicios a favor de la persona jurídica o moral, acreedora de la obligación consistente en la difusión del anuncio o programa suspendido.

En materia de amparo, esta situación es remediada por el hecho de que se solicite al quejoso que interpone el juicio, prestar una garantía bastante para reparar los eventuales daños que pudieran causarse a los terceros perjudicados, con motivo de la concesión de la suspensión. Sin embargo, en la materia electoral, no existe una institución equivalente.

Con base en los anteriores razonamientos, puede afirmarse que las medidas cautelares contempladas en el proceso especial sancionador, se encuentran reguladas de manera deficiente, puesto que tanto la legislación como la jurisprudencia emitida en torno a ella, parecen limitarse únicamente al supuesto de litigios que versen sobre violaciones al artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, omitiendo las otras hipótesis que pueden dar lugar a la instauración de esta vía procesal, sus características y finalidades.

De igual manera, se ha demostrado que esta deficiente regulación permite que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, dicte medidas cautelares que dejen en estado de indefensión al perjudicado por ellas, valorando elementos poco claros y sin considerar los eventuales daños que puedan ocasionarse a terceros.

Con el objeto de solventar esta situación, pudiera considerarse aumentar las disposiciones normativas que regulan la aplicación de medidas cautelares, contemplando por separado la hipótesis de suspensión de transmisiones que vulneren lo dispuesto por la Base III del artículo 41 constitucional, de los demás supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador, advirtiendo que algunas medidas cautelares tienen el efecto de suspender, mientras que otras tienen por objeto conservar la materia del acto impugnado; incluir los elementos de valoración previstos por la jurisprudencia emitida por la Sala Superior, así como la posibilidad de ocasionar daños a terceros mediante la aplicación de la medida.

### **B. Causales de desechamiento.**

El artículo 368, párrafo quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la denuncia será desechada de plano, sin mediar prevención, en los siguientes cuatro supuestos que se analizarán en forma individual:

**1.-** No reunir los requisitos de procedibilidad previstos por el párrafo tercero del artículo 368 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. A diferencia del procedimiento ordinario sancionador, en esta vía jurisdiccional no se contempla la posibilidad de prevenir al denunciante, a efecto de que subsane las deficiencias que presente su escrito inicial. Al

respecto, considero que no existe argumento que justifique privar al procedimiento especial sancionador de esta posibilidad, entendiendo que su finalidad consiste en hacer efectivo el derecho de acción y el acceso a la justicia.

Resulta insuficiente apelar a la celeridad del procedimiento para razonar esta diferencia con respecto a la vía procesal ordinaria, toda vez que sería posible dar un plazo sumamente corto al denunciante (24 horas por ejemplo), a fin de que remediara las deficiencias contenidas en su escrito, sin que por ello se pierda la característica de economía procesal y el carácter sumario del procedimiento.

Asimismo, tampoco puede sostenerse que resulta irrelevante la ausencia de la figura de la prevención, toda vez que el desechamiento dictado por la autoridad administrativa electoral puede ser combatido por medio del recurso de apelación previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que puede ocurrir que para el momento en que el medio de impugnación sea remitido al Tribunal Electoral para su sustanciación, el acto denunciado se haya consumado de modo irreparable.

2.- Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electoral. Respecto a esta causal de desechamiento, debe tomarse en consideración la jurisprudencia de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CUESTIONES DE FONDO”**, criterio que establece que el ejercicio de esta facultad no autoriza al

Secretario Ejecutivo del Instituto a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean dicha conducta. Es decir, que para la procedencia de la queja es suficiente que existan elementos que permitan considerar, objetivamente, que los hechos materia de la denuncia tienen una posibilidad racional de constituir una infracción a la ley electoral.

Si bien este criterio jurisdiccional resulta esclarecedor, cabe precisar que la procedencia del juicio no debiera depender únicamente de los hechos objeto de la denuncia, sino también de los medios de prueba que aunados a dichos hechos, generen la convicción suficiente en la autoridad, de que se está en presencia de la posible comisión de una infracción administrativa.

Efectivamente, en el supuesto de que se presente una denuncia por la vía especial sancionadora, en la cual se señalen con claridad los hechos denunciados, pero sin agregar ningún medio de convicción que sirva para acreditarlos, debe actualizarse el desechamiento. Máxime, si se atiende al criterio emitido por la misma Sala Superior, en el sentido de que esta vía procedimental se acerca más al principio dispositivo que al inquisitivo en materia de prueba.

Por otro lado, cabe mencionar que si bien el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece una definición de propaganda electoral, también es verdad que el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral y el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos; todos en su conjunto, son los instrumentos normativos que realmente proporcionan las definiciones de propaganda política,

propaganda electoral y propaganda político-electoral contraria a la ley, a las cuales debe recurrir el Secretario Ejecutivo para decidir la procedencia de la denuncia presentada.

Bajo estas circunstancias, es preciso señalar que, ante la duda de si los hechos materia de la denuncia constituyen propaganda política o electoral violatoria del marco normativo electoral, resulta conveniente que el Secretario Ejecutivo admita el escrito inicial, y sea con posterioridad, al resolverse el fondo del asunto, que se determine con una mayor valoración y análisis si se actualiza dicha hipótesis.

**3.-** El denunciante no ofrezca ni aporte prueba alguna de sus dichos. En este supuesto, debe comprenderse como una omisión absoluta de presentar medios de prueba pertinentes para acreditar los hechos objeto de la denuncia, toda vez que si el denunciante presenta al menos alguna probanza que demuestre sus afirmaciones de manera indiciaria, la autoridad administrativa electoral deberá de admitir el escrito inicial, realizar diligencias con el objeto de allegarse de mayores elementos, y de ser el caso, emitir una resolución en la cual declare infundada la denuncia presentada por la carencia de elementos que acrediten la comisión de la conducta infractora.

**4.-** La materia de la denuncia resulte irreparable. Esta causal establece que si el acto denunciado se consuma de manera irreparable, resulta lógico que se deseche la denuncia presentada, puesto que no es posible investigar o pronunciarse jurídicamente respecto de acontecimientos que han cesado. Así por ejemplo, si un concesionario o permisionario incurre en la omisión de difundir los programas o promocionales a que un partido político tiene

derecho durante el periodo de precampaña o campaña, se estima que dichos tiempos de radio o televisión, no pueden ser repuestos a la fuerza política; pues de ser así, contaría con un mayor número que el resto de los partidos contendientes, lo que vulneraría el principio de equidad que debe estar presente en toda contienda electoral.

Por otro lado, debe recordarse que en el procedimiento especial sancionador, puede solicitarse la aplicación de medidas cautelares con una finalidad “conservadora”, a efecto de que los hechos materia de la denuncia no se consuman de modo irreparable, como acontece por ejemplo, con los espectaculares o pintas de bardas susceptibles de constituir propaganda política o electoral contraria al marco normativo electoral.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que en caso de actualizarse alguna causal de desechamiento, la Secretaría Ejecutiva lo notificará al denunciante “*por el medio más expedito a su alcance*”, en un plazo de doce horas, confirmando posteriormente la resolución por escrito.

Debe destacarse sin embargo, que no existe disposición alguna que explique en qué consisten estos medios expeditos, a diferencia de cómo ocurre en la ley adjetiva procesal, en la cual el artículo 26, párrafo tercero permite al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hacer notificaciones por medios electrónicos.

Asimismo, resulta criticable que la notificación de una resolución tan importante como lo es el desechamiento de la denuncia, no sea realizada de forma personal en todos los casos.

### C. Audiencia de Pruebas y Alegatos.

En caso de admitir la denuncia, se emplazan tanto al denunciante como al denunciado, para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que se debe celebrar en un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. Al notificar la fecha y hora de la audiencia, se le informará al denunciado la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia y sus anexos.

Por ello, el acuerdo que fija la fecha y hora de audiencia hace las veces de emplazamiento, sujeta al denunciado al procedimiento especial, le comunica las disposiciones normativas que supuestamente infringió, y hace de su conocimiento el escrito inicial presentado por el actor. No obstante, existe la jurisprudencia de rubro **“AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZA PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO”**, misma que aclara que el plazo de cuarenta y ocho horas previo a la celebración de la audiencia, se debe contar a partir de que se realiza el emplazamiento; es decir, a partir de que se notifica el acuerdo que señala día y hora para su celebración. De este modo, se garantiza al denunciado una debida defensa, puesto que tendrá conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento como de las infracciones que se le imputan.

Las características de la audiencia son descritas en el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y consisten en las siguientes:

- La audiencia se lleva a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral, y es conducida por el Secretario Ejecutivo del Instituto. Aunque en la práctica, este delega dicha facultad en algún servidor público adscrito a la Dirección Jurídica.
- Las únicas pruebas admitidas son las documentales y técnicas. Estas últimas sólo son desahogadas si el oferente aporta los medios para hacerlo, durante la audiencia. Debe señalarse, que el Código electoral no define las pruebas técnicas, sino que su concepto es aclarado por el artículo 38, párrafo primero del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Por otro lado, esta norma parece enfocarse de nueva cuenta en la hipótesis de procedencia del procedimiento especial sancionador, en tratándose de conductas que vulneren la Base III, del artículo 41 constitucional. No obstante, en otros supuestos como la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña o la difusión por parte de servidores públicos de propaganda que impliquen su promoción personalizada, deberían de admitirse otros medios de prueba, tales como la testimonial y la instrumental de actuaciones. Considérese por ejemplo, el caso de mítines realizados por precandidatos o candidatos a cargo de elección popular, los cuales no pueden acreditarse mediante documentales o pruebas técnicas, sino que resultan pertinentes para demostrar su realización las pruebas testimoniales. También pueden presentarse supuestos en los cuales resulte de suma relevancia la inspección judicial que practique la autoridad administrativa electoral, por ejemplo la colocación de espectaculares o pinta de bardas con propaganda denigratoria o calumniosa. Por lo tanto, la legislación electoral federal ha reducido significativamente la posibilidad de ofrecer medios de prueba que resulten pertinentes y adecuados para

acreditar infracciones normativas que son resueltas por la vía del procedimiento especial sancionador. Las partes como son el denunciante y denunciado tienen la posibilidad de intervenir en la audiencia. En el caso del demandado, es en este acto procesal en que debe ofrecer las pruebas que acrediten sus excepciones y defensas. La Secretaría Ejecutiva resuelve sobre la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes. Cabe destacar, que en el procedimiento especial sancionador, el denunciado tiene un plazo de 48 horas contadas a partir del emplazamiento, para contestar el escrito inicial presentado por la parte actora, allegarse y ofrecer medios de prueba que resulten pertinentes para demostrar los argumentos de su contestación y comparecer a la audiencia de ley. Si bien este plazo puede resultar suficiente para la hipótesis de procedimientos que versen sobre propaganda denigratoria o calumniosa, o bien, que se generen con motivo del incumplimiento de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal, existen hipótesis en las cuales resulta inadecuado para preparar una correcta defensa.

Por lo tanto, se puede advertir una violación al principio de igualdad procesal, puesto que mientras el denunciante cuenta con tiempo suficiente para allegarse de elementos que sostengan su escrito inicial (teniendo como límite para la presentación de la denuncia, que el acto materia de la misma no se consuma de modo irreparable), el denunciado cuenta con únicamente 48 horas para comparecer ante la autoridad electoral e intentar desvirtuar todos los razonamientos y elementos de prueba ofrecidos por su contrario.

Lo anterior, puede ejemplificarse con el caso del servidor público acusado de incurrir en el supuesto de promoción personalizada, mediante propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social. Dicho funcionario, puede requerir de una mayor cantidad de tiempo, no sólo para

preparar una adecuada defensa respecto de los hechos que le son imputados; sino inclusive, para comparecer a la audiencia, teniendo la previsión de dejar bajo resguardo o debida atención, los asuntos de su competencia, durante su ausencia.

Así pues, pareciera justificado modificar la regulación del procedimiento especial sancionador, distinguiendo los supuestos en los cuales se justifica la existencia de un plazo tan corto para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos (materia de radio y televisión), de aquellos casos que requieren un mayor tiempo destinado a la elaboración de una correcta defensa. Otra opción consistiría en permitir que el denunciado ofrezca tanto su contestación como las probanzas correspondientes, de manera escrita y dentro de un plazo suficiente para allegarse de elementos que acrediten su defensa, sin necesidad de comparecer a la audiencia de ley y desahogar las probanzas ante la autoridad electoral federal; teniéndose por contestada la denuncia desde la fecha en que presente su contestación ante un órgano desconcentrado del Instituto, o la remita a este por correo certificado o servicio de mensajería.

Como se puede apreciar, la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas del procedimiento especial sancionador, se encuentra deficientemente regulada, puesto que no atiende a todos los casos de procedencia de dicha vía procesal y por otro lado, en ella se restringen de manera injustificada los medios de prueba que puede ofrecer el denunciado; lo que puede producir una defensa deficiente y la lesión del principio de igualdad procesal.

#### **D. Resolución.**

Una vez que se concluya la denominada audiencia de ley, la Secretaría Ejecutiva elabora el proyecto de resolución en un plazo de veinticuatro horas, y lo presenta al Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, quien convoca al Consejo General para su discusión y votación, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega del proyecto.

De conformidad con el artículo 370, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si se comprueba la infracción o falta electoral denunciada, el Consejo General ordenará la cancelación inmediata de la transmisión, el retiro físico, o la suspensión de la distribución o difusión de la propaganda violatoria del Código, e impondrá las sanciones correspondientes.

En consecuencia, puede establecerse que con independencia de las sanciones que se impongan a los sujetos infractores de la normatividad electoral, la autoridad electoral ordenará los actos tendientes a suprimir la propaganda violatoria. Sin embargo, debe comprenderse que en el supuesto en que se hayan concedido medidas cautelares para suspender la transmisión de un promocional televisivo o radiofónico, el Consejo General no tendrá que pronunciarse respecto a estos actos.

No es posible sostener que “confirmaría” la medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas y Denuncias, puesto que, como se explicó con antelación, la medida cautelar es accesoria al procedimiento y concluye con este. Luego entonces, al dictar la resolución que pone fin al litigio, no es posible prorrogar los efectos de la medida.

Por otro lado, parece poco probable que en el caso que la referida Comisión haya negado la aplicación de medidas cautelares, el Consejo General

ordene la realización de estos actos que tengan por objeto suprimir definitivamente la propaganda ilegal, puesto que si la suspensión dictada como medida cautelar, tiene como finalidad evitar daños irreversibles a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso y la afectación a los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, cabe entender que si la Comisión la ordena, es porque considera, al menos en principio, que el promocional o programa denunciado presenta rasgos de ilicitud. Luego, si no se concedió la medida cautelar, es poco probable que en el estudio de fondo del asunto se concluya la ilegalidad del anuncio o programa materia del litigio.

Tampoco debe entenderse que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral puedan impedir al sujeto infractor que emita propaganda con posterioridad a la resolución, pues de hacerlo se incurriría en censura previa, violando los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **E. Competencia del Instituto Federal Electoral y de los Institutos Electorales Locales.**

La competencia para resolver el procedimiento especial sancionador se deriva de los artículos 41, Base III constitucional y 368, párrafo primero y 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Conforme a dichas disposiciones normativas, si la denuncia versa sobre propaganda político-electoral en radio o televisión difundida en tiempos del ámbito federal, el órgano competente para conocer de ella son los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, con independencia de que la

conducta se cometa durante la celebración de un proceso electoral o fuera de él.

Asimismo, si la conducta versa sobre propaganda política o electoral en radio o televisión difundida durante la realización de procesos electorales locales, el órgano competente para conocer de ellas son los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, siendo la autoridad administrativa local quien presente la denuncia ante ellos.

En tratándose de conductas relativas a la ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas, o cualquier otra diferente a la difundida por radio o televisión; o bien, en el supuesto actos anticipados de precampaña y campaña que se cometan mediante estos tipos de propaganda, la autoridad competente son los órganos desconcentrados del Instituto. Si la conducta infractora constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría Ejecutiva puede ejercer facultad de atracción a efecto de que sea el Consejo General quien resuelva el asunto.

En la sentencia número SUP-RAP-12/2010, la Sala Superior emitió un criterio que ha originado un trámite distinto del procedimiento especial sancionador. Según esta ejecutoria, si se trata de violaciones a normas electorales locales referentes a precampaña y campaña, que ocurran durante el proceso electoral estatal, y se generen en materia de radio y televisión, es la autoridad administrativa electoral la que debe dar inicio al procedimiento sancionador correspondiente, y en caso de advertir la necesidad de suspender la transmisión de la propaganda denunciada, remitirá al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, una solicitud

de aplicación de medidas cautelares. El Secretario del Instituto abrirá un “cuaderno auxiliar” con la documentación remitida por la autoridad local, y realizadas las diligencias necesarias, lo remitirá a la Comisión de Quejas y Denuncias, a efecto de que esta se pronuncie exclusivamente sobre la aplicación de la suspensión. Al emitir el acuerdo correspondiente, la referida Comisión de Quejas y Denuncias debe analizar los contenidos de la propaganda a la luz de la legislación local violada.

Aprobado el acuerdo de aplicación de medidas cautelares, se notificará a la autoridad administrativa electoral local por conducto del Secretario. De esta manera, el Instituto Federal Electoral no inicia un procedimiento especial sancionador, sino que se convierte en un “auxiliar” de la autoridad local, por lo que ambas actúan en un contexto de colaboración, a fin de dar funcionalidad al sistema sancionador electoral.

El no compartir el criterio adoptado en la ejecutoria de mérito es por que desvirtúa la naturaleza del Instituto Federal Electoral de administrador único de tiempos en radio y televisión, para la difusión de propaganda política o electoral de partidos políticos y autoridades electorales; en el entendido de que al ser el único facultado para la administración del tiempo, es también el único que puede sancionar las conductas que vulneren dicho reparto, aún y cuando estas se cometan durante los periodos de precampaña y campaña de un proceso electoral local.

De allí que uno de los supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador, en función del artículo 367 del Código electoral, sea la comisión de conductas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Y también, que el mismo Código disponga que si la conducta infractora está relacionada con propaganda difundida en radio y televisión

durante la realización de los procesos electorales de las Entidades Federativas, la autoridad administrativa electoral competente presente la denuncia ante el Instituto.

De la interpretación sistemática y funcional de estas disposiciones, se debe obtener la norma consistente en que sólo el Instituto Federal Electoral puede sancionar las conductas que violen las reglas a las que se debe sujetar la propaganda política o electoral que se difunda por radio o televisión, sin importar si la infracción se comete en un proceso federal o local.

Por lo tanto, si un precandidato o candidato en un proceso electoral local, difunde un promocional o programa televisivo o radiofónico, contrario a las reglas previstas por la Constitución, lo único que debe hacer la autoridad administrativa electoral local es presentar el escrito inicial o denuncia ante el Instituto Federal Electoral, convirtiéndose así en parte actora del procedimiento. Será el Instituto quien, bajo el trámite previsto por el Código electoral, aplique las medidas cautelares correspondientes en caso de que resulten procedentes, y resuelva el fondo del litigio.

La solución propuesta por la Sala Superior, implica realizar un trámite que no está previsto por las normas electorales, y que se asemeja a la forma como se decide la suspensión provisional en materia de amparo.

Efectivamente, si el quejoso solicita la suspensión del acto reclamado, ésta se tramita por vía incidental (que equivale al “cuaderno auxiliar” que refiere la sentencia analizada), de manera separada del juicio principal, y la forma en que se resuelva la suspensión no afecta el fondo del juicio.

En cambio, en el procedimiento especial sancionador previsto por el código electoral federal, como se ha explicado, tanto la medida cautelar como el fondo del asunto son resueltos por el Instituto Federal Electoral; la primera por la Comisión de Quejas y Denuncias, y el segundo por el Consejo General; además del hecho que conforme a los elementos que debe valorarse para aplicar la medida especialmente en los casos de suspensión, su aplicación o negación, permite tener una idea en cuanto al sentido de la resolución, toda vez que si se concede la suspensión respecto de la propaganda denunciada, implica que posee al menos un rasgo de ilegalidad.

Tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral constituyen el marco normativo para garantizar el voto libre, la equidad en la competencia política y la tutela de los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla en su Libro Séptimo un régimen de responsabilidades y sanciones para atender los casos de presuntas violaciones a las reglas en él contenidas. Dicho régimen contempla como sujetos de sanciones a:

- i) Autoridades o servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno;
- ii) Partidos políticos;
- iii) Asociaciones religiosas;
- iv) Concesionarios y permisionarios de radio y TV; y,
- v) Ciudadanos y personas físicas y morales en general.

Y es por medio de quejas y denuncias que se presentan ante el Instituto Federal Electoral que se puede estudiar sobre las presuntas violaciones a las disposiciones constitucionales, así como a las normas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y también de los acuerdos generales, que en uso de la facultad reglamentaria, norma ciertos actos jurídicos en materia electoral federal.

Para la atención de la probable comisión de faltas o infracciones electorales, el código de la materia estableció procedimientos para la investigación, resolución y sanción de éstas.

### **I.- El Procedimiento Sancionador ordinario.**

El aludido procedimiento sancionador está previsto en los artículos 361 a 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cuando alguna persona tiene conocimiento de la comisión de conductas infractoras, se inicia este procedimiento a instancia de parte cualquier persona física o moral puede presentar quejas o denuncias o de oficio.

La queja o denuncia puede ser presentada por escrito, en forma oral, o por medios de comunicaciones eléctricas o electrónicas, y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.- Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- 2.- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- 3.- Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- 4.- Narración expresa y clara de los hechos; y de ser posible, los preceptos presuntamente violados;
- 5.- Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que

oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos; y,

**6.-** Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada. La Secretaría del Consejo General del IFE examina la denuncia junto con las pruebas aportadas, y cuenta con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o la propuesta de desechamiento.

Una vez admitida la denuncia o queja, la Secretaría emplaza al denunciado, concediéndole un plazo de cinco días para que conteste respecto de las imputaciones que se le formulan.

La queja o denuncia será improcedente cuando:

- a)** El quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;
- b)** El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido, si la queja es sobre presuntas violaciones a la normatividad interna del partido correspondiente;
- c)** Los actos o hechos imputados a la misma persona hayan sido materia de otra queja o denuncia;
- d)** Se denuncien actos que no estén dentro de la competencia del IFE o no constituyan violaciones al COFIPE.

La Secretaría Ejecutiva cuenta con cuarenta días para realizar una investigación sobre los hechos, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia. La Secretaría pone el expediente a la vista del quejoso

y del denunciando durante un plazo de cinco días. Posteriormente elaborará el proyecto de resolución en un término no mayor de diez días.

Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría considera que deben dictarse medidas cautelares, lo propone a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva en un plazo de veinticuatro horas. El proyecto de resolución se envía al Consejero Presidente, quién convoca a sesión del Consejo General para su aprobación. El Consejo General aprueba o rechaza la resolución y en su caso establece las sanciones correspondientes.

## **II. El Procedimiento Especial Sancionador ante las autoridades centrales del Instituto Federal Electoral.**

El referido procedimiento está contemplado en los artículos 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El tipo de procedimiento especial sancionador varía dependiendo del tipo de denuncia que se presente, y la autoridad electoral varía en cuanto al trámite y resolución, dependiendo si hay o no proceso electoral federal.

**A)** Si las denuncias están relacionadas con la propaganda política o electoral transmitida por radio y televisión durante procesos electorales federales, se lleva a cabo el siguiente procedimiento:

La Secretaría del Consejo General recibe la denuncia y la examina junto con las pruebas aportadas para determinar si se admite o desecha. La denuncia será desechada cuando:

- a) No reúna los requisitos indicados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político electoral;
- c) El denunciante no aporte ni ofrezca pruebas, y
- d) La materia de la denuncia resulte irreparable.

Una vez admitida la denuncia, se da a conocer al denunciante (emplazamiento) y al denunciado para que asistan a una audiencia dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la admisión. La audiencia de pruebas y alegatos es conducida por la Secretaría del Consejo General, de manera ininterrumpida y en forma oral. El denunciante tiene derecho a una intervención oral no mayor de quince minutos, para resumir el hecho que motivó la denuncia. Luego se da la palabra al denunciado para que en máximo treinta minutos, responda a la denuncia y ofrezca pruebas.

La Secretaría del Consejo General admite únicamente pruebas documentales o técnicas (siempre y cuando puedan ser desahogadas durante la audiencia) y que estén relacionadas con los hechos.

La Secretaría del Consejo General concede sucesivamente la palabra al denunciante y denunciado para que expongan sus argumentos finales en un máximo de quince minutos cada uno. Durante las siguientes veinticuatro horas, la Secretaría del Consejo General formula un proyecto de resolución y lo presenta al Consejero Presidente, quien convoca a sesión del Consejo General para conocer y resolver el proyecto de resolución, a más tardas, veinticuatro horas después de recibido el proyecto. El Consejo General aprueba o rechaza la resolución, y en su caso, establece las sanciones correspondientes. Si se determina que la propaganda viola el Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o la Constitución Federal, el Consejo General puede ordenar su suspensión inmediata.

Cabe destacar que la naturaleza sumaria del procedimiento especializado sancionador, en sus dos vertientes, el centralizado y el descentralizado, debe tener un término breve de resolución no mayor de seis días; por ello, la Secretaría Ejecutiva tiene un plazo de doce horas para notificar la admisión o desechamiento de la queja, con base a lo que disponen los artículos 368, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y el 67, párrafos 1 y 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral).

Después de ello, se debe fijar una fecha de audiencia, la cual se fijará en un plazo cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión de la queja, y si ésta ya aconteció, de acuerdo con el artículo 368, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en la cual en dicha audiencia la parte denunciada deberá contestar la queja, ofrecer pruebas, la autoridad deberá resolver sobre la admisión o no de las pruebas y se formularan alegatos, dicha audiencia tiene una duración máxima de cincuenta minutos, en cuanto a la actuación de las partes, más los tiempos requeridos por la autoridad, lo cual podría hacer que dicho tiempo de duplique, es decir una duración de dos horas (artículos 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 69 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral).

Después de ello, viene la etapa de resolución, misma que se deberá cumplimentar en un plazo de veinticuatro horas siguientes a la terminación de la audiencia, pues en este plazo la Secretaría deberá de formular el proyecto de resolución, para presentarlo al Presidente del Consejo General.

Una vez hecho esto, dicho órgano Colegiado deberá sesionar, a más tardar, veinticuatro horas después de la entrega del proyecto de resolución, para que se resuelva en definitiva el procedimiento especial correspondiente con los artículos 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 70 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Con base en lo anterior, el diseño para quejas en las que se denunciara spots de televisión con contenido denostativo o denigrante, se deben resolver en un plazo no mayor de seis días; situación que en el caso la autoridad electoral, en todos los asuntos que se han sometido a su conocimiento, desde la reforma legal que creó este procedimiento sumario, ha rebasado, en exceso, el término de seis días.

Con lo anterior se deduce, que el plazo máximo para resolver el procedimiento especial sancionador, es de cinco a seis días, máximo; como lo ha venido sosteniendo esta Sala Superior al resolver los SUP-RAP-13/2009 y SUP-RAP-175/2009<sup>86</sup>. Al respecto, véase la siguiente tabla:

<b>Etapa</b>	<b>Procedimiento sancionador ordinario</b>	<b>Procedimiento <u>especial</u> sancionador</b>
<b>Presentación de la queja o denuncia o inicio del</b>	-	-

<sup>86</sup> Cfr. En las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-11/2009 y SUP-RAP-13/2009, respectivamente, se determinó que el procedimiento especial sancionador cuenta con tiempos muy cortos para su tramitación, sustanciación y resolución, en general, entre cinco a seis días, en una situación ordinaria.

<b>procedimiento oficioso</b>		
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	NO APLICA
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	48 horas	inmediatamente
<b>Revisión de requisitos de procedencia</b>	-	-
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	No se precisa plazo
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir.	Dentro de las 48 horas previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 horas posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos.
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede	La investigación se hace con las constancias de

	ampliar hasta por 40 días más	autos y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 minutos a cada parte en la audiencia
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	24 horas después de concluida la audiencia
Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	5 días	Plazo no previsto
Sesión de Comisión de Quejas y Denuncias	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 horas.	NO APLICA
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	NO APLICA
Remisión al Consejo General	No se establece	No se establece plazo

	plazo	
Sesión del Consejo General de resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto a los Consejeros	Convocatoria al Consejo General para sesión dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del proyecto
En caso de empate, por ausencia de un Consejero	Segunda votación. Si persiste el empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior, cuando esté la totalidad de consejeros	En la sesión convocada el Consejo General debe resolver
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación.	64 días aprox.	5 ó 6 días aprox.
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y	129 días aprox.	NO APLICA

rechazo de proyecto sin empate de la votación		
---	--	--

En ese tenor, es claro que la autoridad responsable, en el ámbito de sus respectivas competencias, no debe rebasar el plazo de seis días, plazo máximo de resolución; si lo rebasa, se violarían los principios de legalidad y expeditos del procedimiento especial sancionador, atentando así contra su naturaleza, y causando un perjuicio que puede ser irreversible e irreparable en sus efectos para los denunciante en la contienda electoral en curso.

Lo anterior obedece a una explicación muy sencilla, puesto que ya que los tiempos establecidos para la tramitación del procedimiento especial sancionador son breves, la autoridad electoral no tiene margen para realizar una investigación que pudiera implicar la intervención de diferentes autoridades, personas o cosas, ya que podría desvirtuar el carácter sumario de ese tipo de procedimiento.

Por tanto, tal criterio no supone que le esté permitido al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, someter a consideración del órgano competente, en este caso a la Comisión de Quejas y Denuncias, la solicitud de las medidas cautelares del denunciante, sin haberse pronunciado previamente sobre la admisión, así como tampoco a le está permitido a dicha comisión el decretarlas, puesto que, como se destacó, el Secretario debió pronunciarse en primer lugar sobre la admisión de la queja y, en su caso, emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que deberá

realizarse dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a dicho emplazamiento, tal y como lo dispone el artículo 368, numeral 7, del código electoral federal, y reforzado por los términos de la Jurisprudencia 27/2009 de la Sala Superior con rubro: **“AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO.”**

El procedimiento especial sancionador es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda ilícita electoral en radio y televisión, y cuando se trasgredan dichas disposiciones, deben ser sancionadas mediante procedimientos expeditos, en los que se podrá ordenar la cancelación inmediata de la propaganda difundida, dada la necesidad de hacer cesar, a priori, cualquier acto que pudiera entrañar la violación a los principios o bienes jurídicos tutelados por la materia electoral.

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 49 y 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador ordinario para investigar las probables violaciones relacionadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por lo sumario de la sustanciación y resolución de este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas denunciadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreparables a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública.

### **III. El Procedimiento Especial Sancionador ante organismos desconcentrados.**

En el caso de violaciones relacionadas con propaganda impresa o de cualquier tipo diferente a la transmitida en radio y TV, así como a violaciones que se refieren a actos anticipados de precampaña y campaña relacionados con este tipo de propaganda se realizará el siguiente procedimiento:

La denuncia se presenta ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital correspondiente a la demarcación en donde haya ocurrido la presunta violación. El Vocal Ejecutivo ejercerá las mismas facultades que la Secretaría del Consejo General en el caso de propaganda transmitida por radio y televisión.

Se presenta el proyecto de resolución ante el consejo distrital fuera de proceso electoral federal, el proyecto se presenta ante la Junta Ejecutiva respectiva.

Las resoluciones aprobadas por los consejos o las juntas distritales, podrán ser impugnadas ante los consejos o juntas locales, cuyas resoluciones serán definitivas.

Si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría del Consejo General podrá atraer el asunto.

- c) El Procedimiento en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos<sup>87</sup>, y
- d) El procedimiento para las responsabilidades de los servidores públicos del IFE<sup>88</sup>.

Dentro de los tipos de sanción, atendiendo al tipo de sujeto infractor y del procedimiento que se trate, que puede imponer el IFE están:

- a) amonestaciones;
- b) apercibimientos;
- c) multas;
- d) sanciones económicas;
- e) reducción en las ministraciones del financiamiento público;
- f) suspensión o destitución del puesto;
- g) inhabilitación temporal;
- h) interrupción de la propaganda electoral.

#### **IV. Tramitación y Resolución de los procedimientos especializados, el Instituto Federal Electoral y las denuncias relativas a presuntas violaciones al artículo 134 Constitucional.**

A nivel constitucional, se establecen los principios constitucionales que deben observar todos los servidores públicos, principalmente el imparcialidad en la utilización de los recursos públicos en la reciente reforma constitucional se adiciono el artículo 134 en sus párrafos séptimo, octavo y noveno, que establecen lo siguiente:

*“Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones,*

---

<sup>87</sup> Vid. arts. 372 a 378 del COFIPE

<sup>88</sup> *Ibíd.* arts. 379 a 387 del COFIPE.

*tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos.*

*La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.*

Respecto al párrafo séptimo de la disposición constitucional, este prevé la obligación para los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran a su disposición, absteniéndose de influir en la equidad de las contiendas electorales.

Por su parte, el desarrollo legal se ve actualizado en el artículo 347, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual establece que constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público, las siguientes:

- *Omitir o incumplir con la obligación de prestar colaboración y auxilio, o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IFE;*
- *Difundir, por cualquier medio, propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, excepto la información sobre servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;*
- *Incumplir el principio de imparcialidad, afectando la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;*
- *Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social;*
- *Utilizar los programas sociales y sus recursos, en el 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.*

De las transcripciones anteriores de los artículos 134 Constitucional y el 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecen en forma meridiana las conductas que pueden ser objeto de infracción por parte de los servidores públicos. Sin embargo, en el artículo 354 del referido código, se omitieron las sanciones a los servidores públicos por la violación, en materia electoral, de los artículos referidos. Lo anterior ha generado que las infracciones efectivamente acreditadas no se sancionen en materia electoral, dando vista a los Congresos Locales, que muchas veces son controlados por el partido del propio servidor público que cometió la falta y que eventualmente pudieran generar impunidad.

Por otra parte, en la tramitación y resolución de los procedimientos especializados, el Instituto Federal Electoral recibió denuncias respecto a presuntas violaciones al artículo 134 Constitucional, en las que

generalmente, no se aportaron pruebas que permitieran acreditar de manera suficiente, el uso indebido de recursos públicos por un funcionario público. Por tales hechos, la autoridad instructora realizó requerimientos al denunciante o a otras autoridades, con el objeto de obtener información que posibilitase colmar ciertos requisitos, para entonces determinar sobre el desechamiento del procedimiento. Al respecto, cabe mencionar que dichas diligencias producen un retraso en la sustanciación y resolución del asunto, lo que conlleva a violar el principio de concentración e inmediatez del procedimiento especial sancionador.

En efecto, la presentación de denuncias contra diversos servidores públicos por uso indebido de recursos públicos, fue un mecanismo utilizado con el propósito de perjudicar la imagen pública del funcionario público denunciado, durante los procesos electorales federales. En ese sentido, la mayoría de las denuncias que se presentaron fueron desechadas por tener pocas probabilidades de resolverse en sentido favorable.

Esta problemática fue resuelta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la tesis de jurisprudencia 20/2008, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO.  
REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO  
TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O  
ELECTORAL QUE IMPLIQUE PROMOCIÓN DE UN  
SERVIDOR PÚBLICO<sup>89</sup>. De la interpretación del artículo 134,  
párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los**

---

<sup>89</sup> La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

*Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.*

*Recurso de apelación. [SUP-RAP-147/2008](#).—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—18 de septiembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Francisco Bello Corona y Martín Juárez Mora.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-173/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—8 de octubre de*

*2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Jorge Sánchez Cordero Grossmann y Raúl Zeuz Ávila Sánchez.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-197/2008.—Actor: Dionisio Herrera Duque.—Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y David Cienfuegos Salgado.*

De la transcripción de la tesis de jurisprudencia 20/2008, se aprecia que previo al inicio del procedimiento administrativo relativo a una denuncia por uso indebido de recursos públicos, se deben efectuar las diligencias de investigación necesarias, para acreditar los siguientes supuestos:

- a)** Estar en presencia de propaganda política o electoral;
- b)** Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal;
- c)** Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público;
- d)** Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad; y,
- e)** Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular.

Lo anterior con la finalidad de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida a un servidor público configura una falta

a las normas constitucionales o legales, y en caso de ser así, admitir a trámite el procedimiento disciplinario.

Este criterio jurisprudencial, además de cómo se ha dicho estableció ciertos requisitos adicionales que se deben colmar para la admisión del procedimiento disciplinario, trajo como consecuencia la aplicación de criterios favorables a los -servidores públicos- denunciados, ya que se aplico indistintamente tanto a los procedimientos ordinarios, como los especiales , y en cuanto a éste último lo elimina el carácter sumario que lo caracteriza, ya que una vez presentada la queja el IFE tiene que realizar diligencias preliminares que le restan el carácter sumario del procedimiento especial, además de que no se le debe requerir información al servidor público involucrado en el sentido de que si los gastos de la propaganda fueron con recursos públicos o no, lo que podía generar un acto de molestia a dicho servidor público.

**A. Supuestos de excepción del artículo 134 constitucional previstos en el artículo 228 del COFIPE.**

De conformidad con las adiciones al 134 constitucional, en la reforma constitucional de 2007 está prohibida la promoción personalizada de servidores públicos en cualquier *“modalidad de comunicación social”*.

Debe interpretarse que esta frase significa cualquier medio de comunicación, con base en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados*

Unidos Mexicanos, que señala en las consideraciones relativas al artículo 134 constitucional, lo siguiente:

*“Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.*

*Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.*

*Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito tiene como fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”*

En relación con esta disposición constitucional, el artículo 228 del COFIPE, prevé su única excepción:

*“Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días*

*anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de propaganda electoral”.*

En congruencia a lo anterior, con la disposición transcrita no debe considerarse promoción personalizada de un servidor público, la difusión de su informe de labores por medio de la radio y la televisión (dado que contiene las palabras “estaciones” y “canales”), ni tampoco los promocionales (*spots*) que tengan como finalidad la difusión de dicho informe dentro un periodo de tiempo y dentro del ámbito geográfico específico permitido para ello.

No obstante, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contempla la hipótesis de los promocionales de radio o televisión difundidos por grupos parlamentarios de los partidos políticos, relativos a los informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, ya que no se establecía si como integrantes de un grupos parlamentario como diputados en lo individual podrían formular este tipo de informes de gestión, tal situación fue conocida por la Sala Superior del TEPJF, al resolver que los grupos parlamentarios son reconocidos por el ordenamiento jurídico, y que los promocionales que difundan no constituyen propaganda político-electoral en las sentencias en los expedientes de apelación. SUP-RAP-75/2009 y acumulado; SUP-RAP-145/2009 y SUP-RAP-159/2009.

De acuerdo a la *ratio essendi* de las sentencias invocadas, los grupos parlamentarios tienen como un elemento inherente el comunicar a la

ciudadanía que los eligió, sus actividades y resultados obtenidos en la legislatura.

Por ende, los promocionales contratados en radio o televisión por legisladores, no vulneran las normas electorales, siempre que:

- a) La contratación se haga exclusivamente por ellos;
- b) tengan como finalidad el dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa;
- c) no se realicen dentro de periodos de precampaña o campaña y
- d) carezcan de fines electorales.

Esta serie de asuntos fueron conocidos por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dando origen a las jurisprudencias cuyos rubros son los siguientes: **GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL,<sup>90</sup> y PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.<sup>91</sup>**

En consecuencia, se sugiere incluir una redacción a fin de aclarar la excepción prevista en el artículo 228 del COFIPE en relación a grupos parlamentarios y la obligación de estos de abstenerse de difundir propaganda durante la realización de procesos electorales.

---

<sup>90</sup> Jurisprudencia 10/2009 Sala Superior del TEPJF

<sup>91</sup> Ibídem Jurisprudencia 11/2009.

El Instituto Federal Electoral, recibió diversas denuncias respecto a esta conducta que dieron lugar a diversos procedimientos sancionadores, enfrentándose a las siguientes situaciones:

**a)** Las denuncias que se presentan, usualmente carecen de elementos probatorios que acreditaran de manera suficiente el uso indebido de recursos públicos por un funcionario público. Consecuentemente, la autoridad electoral se ve obligada a realizar requerimientos de información a fin de obtener dichos elementos, produciendo un retraso en la sustanciación y resolución del asunto y ocasionando una seria de trabajo al Instituto.

**b)** El hecho de que un servidor público sea denunciado por el uso indebido de recursos públicos, puede ser empleado con el propósito de perjudicar a dicho funcionario. Por lo que diversas denuncias son presentadas, pese a tener pocas probabilidades de resolverse en sentido favorable.

Esta situación fue reconocida por el la Sala Superior del TEPJF en las sentencias SUP-RAP-173/2008 y SUP-RAP-174/2009, originando la tesis titulada ***PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.*** Según dicho criterio, previo al inicio del procedimiento administrativo relativo a una denuncia por uso indebido de recursos públicos, efectuar diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura una falta a las normas constitucionales o legales, y en caso de ser así, comenzar el procedimiento.

Por consiguiente, esta situación debe ser atendida, a fin de reconocer que el procedimiento administrativo sancionador que instaure el Instituto por probables infracciones al párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, debe iniciarse, únicamente si se cuenta con suficientes elementos probatorios que produzcan un indicio suficiente respecto al uso indebido de recursos públicos por un funcionario. De no ser así, se debe facultar a la autoridad para desechar el asunto de plano.

**B. Ausencia de faltas electorales que reglamenten la aplicación del artículo 134 constitucional, párrafo séptimo en materia electoral.**

El código comicial federal carece de disposiciones normativas que reglamenten el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional y solo tipifica las conductas que actualizan el supuesto de uso indebido de recursos públicos.

El artículo 347, párrafo 1, inciso c) del código electoral federal, prevé como una infracción la violación de la norma constitucional, *“cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales”*.

Por lo tanto, no existen disposiciones en el Código que expliquen lo que debe entenderse por uso indebido de recurso público o violación al principio de equidad que deben revestir las contiendas electorales.

A fin de enmendar esta situación, el Instituto Federal Electoral emitió el *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.*<sup>92</sup>

El referido Acuerdo, contiene disposiciones que reglamentan la imparcialidad en el uso del recurso público y se dirigen: En general, a todos los delegados federales o servidores públicos de cualquier ente; y de manera específica, al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales y jefes delegacionales.

Como resultado de lo anterior, se sugiere que las conductas previstas por el referido Acuerdo, sean incluidas dentro del Código electoral, dotando a su Libro Séptimo de un capítulo intitulado *“Del uso indebido de recursos públicos en materia electoral”*.

La regla Primera contiene once fracciones, de las cuales sólo se propone separar la última, ya que se refiere al párrafo octavo del artículo 134 relativo a la promoción personalizada de un servidor público, al disponer:

*“XI. Usar recursos propios o promover el uso de recursos privados de terceros, con el objeto de contratar propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de dicho servidor público, especialmente cuando se hace referencia a programas o políticas de carácter público”*.

El resto de las fracciones, puede dividirse de la siguiente manera:  
Fracciones relativas al uso indebido de recursos públicos.

---

<sup>92</sup> Identificado con el número CG39/2009. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2009.

*“I. Condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, la provisión de servicios, o la realización de obras públicas, a la promesa o demostración del voto a favor de algún precandidato, candidato, partido o coalición; a la no emisión del voto para alguno de dichos contendientes en cualquier etapa del proceso electoral; a la obligación de asistir o participar en algún evento de carácter político o electoral; a realizar cualquier propaganda proselitista, logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político, precandidato o candidato; o a la abstención o no asistencia a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla, de ser el caso”.*

*“II. Entregar o prometer recursos en dinero o en especie, dádivas o cualquier recompensa, a cambio de las mismas promesas o causas señaladas en la fracción anterior”.*

*“X. Destinar de manera ilegal fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición para apoyar a determinado partido político, precandidato o candidato”.*

Fracciones relativas a la violación al principio de equidad en la contienda electoral.

*“III. Recoger la credencial para votar con fotografía sin causa prevista por ley o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de bienes o servicios en general”.*

*“IV. Condicionar el otorgamiento o la administración de servicios a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de esta Norma”.*

*“V. Promover el voto. Con excepción de las autoridades electorales”.*

*“VI. Efectuar advertencias o amenazas vinculadas con el condicionamiento del voto”.*

*“VII. Entregar recursos, bienes o servicios que contengan elementos, imágenes o símbolos que conlleven la promoción personalizada de funcionarios públicos o la del voto a favor o en*

*contra de determinado partido político, precandidato, candidato o coalición”.*

*“VIII. Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, intente comprometer el voto del elector a favor o en contra de determinado partido político, precandidato, candidato o coalición”.*

*“IX. Obligar a sus subordinados, haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a apoyar o a emitir votos a favor o en contra de un partido político, precandidato o candidato”.*

*“XI. Usar recursos propios o promover el uso de recursos privados de terceros, con el objeto de contratar propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de dicho servidor público, especialmente cuando se hace referencia a programas o políticas de carácter público”.*

La regla Segunda contiene cuatro fracciones, exigibles únicamente al Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales y jefes delegacionales, relativas a la violación al principio de equidad.

*“I. Abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos.”*

*“II. Abstenerse, a partir de la entrada en vigor del presente instrumento y hasta el día de la jornada electoral, de usar recursos propios o promover el uso de recursos privados de terceros, con el objeto de contratar propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de dicho servidor público, especialmente cuando se hace referencia a programas o políticas de carácter público”.*

*“III. Evitar el uso de dichos recursos para influir o inducir a través de la publicidad por cualquier medio, el sentido del voto de los militantes o electores”.*

*“IV. Abstenerse de difundir informes de labores o de gestión durante la campaña electoral y hasta la jornada electoral”.*

Por último, se sugiere incluir una disposición que aclare que la asistencia de servidores públicos en días inhábiles a eventos de proselitismo político, no constituye una violación al párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, toda vez que no implica el uso indebido de recursos del Estado, y se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación; que no pueden estar restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, como señala la tesis de rubro **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.**<sup>93</sup>

Se sugiere también incluir una disposición que recoja el criterio sostenido por el TEPJF en la tesis de rubro **SERVIDORES PÚBLICOS, SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCILIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL,**<sup>94</sup> según el cual no resultan transgresores del artículo 134 constitucional aquellas actuaciones que realicen los servidores públicos con motivo de las funciones inherentes a su cargo, siempre que prescinda de mensajes que impliquen su pretensión de ocupar un cargo de elección popular, promuevan el voto a favor o en contra de un partido político o candidato, o vincule a los servidores públicos con los procesos electorales.

---

<sup>93</sup> Vid. Sala Superior del TEPJF, identificada con el número XVII/2009.

<sup>94</sup> *Ibidem.* Sala Superior del TEPJF, identificada con el número XXI/2009.

### **C. El uso de los programas sociales o la figura presidencial en la propaganda de un partido político en procesos electorales.**

Una problemática que aconteció con mayor frecuencia durante el proceso electoral federal de 2006 fue la campaña del Partido Acción Nacional, tuvo que ver con las referencias que realizaban los partidos políticos en su propaganda política o electoral a programas de desarrollo social e la inclusión de la Figura del Presidente de la República, que de acuerdo a los criterios emitidos por la Sala Superior al resolver diversos procedimientos sancionadores en las que se utilizó propaganda electoral con los logos de programas sociales (Seguro Popular) y con la imagen del presidente como lema de campaña (Caso Revista Vértigo) quejas en las cuales la Sala Superior del TEPJF considero, no vulneraban el principio de equidad. En ese sentido en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-103/2009, el órgano jurisdiccional federal estableció que la sola referencia o utilización en la propaganda de los partidos de programas sociales o acciones de gobierno, no afecta la libertad de sufragio y no resulta ilegal.

Es importante destacar, que otra problemática acontecida durante la elección federal del año 2009, fue la relativa a la presencia de la institución del Presidente de la República en diversa propaganda político electoral; situación, que fue analizada en la sentencia que cuenta con el expediente SUP-RAP-156/2009, relativa a tres promocionales televisivos en los que expresamente se aludía al Titular del Poder Ejecutivo Federal. En tal sentencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió que la referencia explícita al Presidente de la República

no actualizaba ninguna violación al principio de equidad, por tratarse de una aportación al debate público.

No obstante dicho criterio, existió inconformidad por diversos actores políticos que no tenían la misma situación del partido político con gobernante en turno en la Presidencia de la República, considerando que la intervención del Presidente en la propaganda electoral de un partido político, genera un beneficio indebido a favor del partido político al que pertenece, y que dicho beneficio no puede ser compensado por el resto de las fuerzas políticas al intervenir en la contienda electoral.

En suma, sería pertinente regular esta situación estableciendo reglas claras respecto si la propaganda electoral que difundan los partidos políticos puede hacer referencia expresa al Presidente de la República, o a Gobernadores de los Estados, atendiendo a las siguientes consideraciones:

- a) Obligación de imparcialidad de todo servidor público, actualizándose su responsabilidad por acciones u omisiones;<sup>95</sup> y también,
- b) Identidad del Presidente de la República como persona física y Poder Ejecutivo<sup>96</sup>.

En atención a la obligación de imparcialidad de todo servidor público, tanto activa como pasiva, se propone una disposición que prohíba expresamente a los partidos políticos utilizar el nombre, imagen, silueta o persona del Presidente de la República o Gobernadores en su propaganda electoral,

---

<sup>95</sup> Vid. Art. 108, 109, 113 y 134 constitucionales

<sup>96</sup> *Ibidem*.- art. 80 constitucional.

debido a que dicha situación puede alterar el principio de equidad que debe estar presente en la celebración de los procesos electorales federales.

Como consecuencia de lo anterior, es importante poner de relieve si los criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias invocadas, contribuyen a la construcción de elecciones más equitativas; o si por el contrario, es un instrumento que puede propiciar un fraude a la ley, o un abuso del derecho por parte del partido político que tiene al gobernante en turno, al generarse una duplicidad en el discurso público en la etapa de precampañas e incluso en intercampañas, donde la propaganda gubernamental puede coexistir con la electoral a través de la compra de tiempo de radio y televisión.

Es decir, el gobierno federal o local, anuncia sus logros o acciones de gobiernos, la complementa con el discurso del Presidente de la República o Gobernador, y los vincula con los *spots* del partido político. Terminada la etapa de intercampaña, el Partido retoma el discurso dicho meses antes. Esta situación ha sido reconocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia intitulada **“PROPAGANDA POLÍTICO ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.”**<sup>97</sup>

En consecuencia, se sugiere que estas circunstancias estén expresamente previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableciendo que este tipo de propaganda es legal, cuando es difundida por los partidos políticos y éstos refieran o utilicen expresamente programas de desarrollo social aplicados por gobiernos federales o

---

<sup>97</sup> *Ibídem*, Jurisprudencia 2/2009.

estatales o la utilización de la figura del Presidente de la República; o bien, si se considera que esta conducta puede vulnerar el principio de equidad, y consecuentemente prohibirla expresamente dentro del catálogo de infracciones o faltas electorales.

#### **D. Aplicación del artículo 228 del COFIPE y propaganda difundida por grupos parlamentarios.**

De conformidad con la norma constitucional, está prohibida la promoción personalizada de servidores públicos en cualquier “*modalidad de comunicación social*”.

Debe interpretarse que esta frase significa cualquier medio de comunicación, con base en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que señala en las consideraciones relativas al artículo 134 constitucional, lo siguiente:

*“Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.*

*Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.*

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito tiene como fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

En relación con esta disposición constitucional, el artículo 228 del COFIPE, prevé su única excepción:

*Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de propaganda electoral”.*

De conformidad con la disposición transcrita, no debe considerarse promoción personalizada de un servidor público, la difusión de su informe de labores por medio de la radio y la televisión (dado que contiene las palabras “estaciones” y “canales”), ni tampoco los promocionales (spots) que tengan como finalidad, la difusión de dicho informe.

No obstante, el Código no contempla la hipótesis de los promocionales de radio o televisión difundidos por grupos parlamentarios de los partidos políticos, en relación a sus actividades o informes de labores.

Dicho supuesto fue resuelto por el TEPJF, al determinar que los grupos parlamentarios son reconocidos por el ordenamiento jurídico, y que los promocionales que difundan no constituyen propaganda político-electoral en la sentencia SUP-RAP-87/2009 y ACUMULADO.

Según la citada sentencia, los grupos parlamentarios tienen como un elemento inherente el comunicar a la ciudadanía que los eligió, sus actividades y resultados obtenidos en la legislatura.

Por tanto, los promocionales contratados en radio o televisión por legisladores, no vulneran las normas electorales, siempre que: **1.-** La contratación se haga exclusivamente por ellos; **2.-** Tengan como finalidad el dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa; **3.-** No se realicen dentro de periodos de precampaña o campaña; y, **4.-** Carezcan de fines electorales.

Es importante destacar este tema ha sido analizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las jurisprudencias de rubro: **GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL**<sup>98</sup> y **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.**<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Vid.- Sala Superior del TEPJF, identificada con el número 10/2009.

<sup>99</sup> Ibídem. Sala Superior del TEPJF, identificada con el número 11/2009.

Consecuentemente, es recomendable que este supuesto sea previsto por la legislación, a fin de aclarar la excepción prevista en el artículo 228 del código electoral federal en relación a grupos parlamentarios y la obligación de estos de abstenerse de difundir propaganda durante la realización de procesos electorales.

#### **E. Propaganda política o electoral a programas de desarrollo social.**

Otra excepción que debe contemplarse, consiste en el hecho de que las referencias que realicen los partidos políticos en su propaganda política o electoral a programas de desarrollo social no transgrede el principio de equidad.

De conformidad con la sentencia SUP-RAP-103/2009 la sola referencia o utilización en la propaganda de los partidos de programas sociales o acciones de gobierno, no afecta la libertad de sufragio y no resulta ilegal. Como resultado de dicho criterio, debiera señalarse expresamente en el Código electoral, la posibilidad para los partidos políticos de referirse en forma expresa a programas de desarrollo social o acciones de gobierno que realicen, tanto a nivel federal como local, en su propaganda política o electoral. El caso más relevante resulta el uso del “seguro popular” en promocionales del PAN.

Esta situación ha sido reconocida por el TEPJF en la jurisprudencia intitulada ***PROPAGANDA POLÍTICO ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE***

---

***PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.*<sup>100</sup>**

Por ello, se propone que esta situación sea reconocida expresamente por el Código electoral, mencionando la licitud de que la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos refiera expresamente programas de desarrollo social aplicados por gobiernos federales o estatales.

**F. Referencias al Presidente de la República por partidos políticos en propaganda política y electoral.**

Un supuesto que ha causado especial atención, ha sido el hecho de que un partido político se refiera en forma expresa en su propaganda política o electoral al Presidente de la República.

No existe un criterio cierto respecto a la legalidad de dicha acción, puesto que en la sentencia SUP-RAP-103/2009, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federación declaró ilegal una propaganda difundida en internet, por considerar que el partido se vinculaba al Presidente, como una misma entidad.

Sin embargo, en la diversa sentencia SUP-RAP-156/2009 relativa a tres promocionales televisivos en los que expresamente se aludía al Presidente de la República, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la referencia explícita al Presidente de la

---

<sup>100</sup> Sala Superior del TEPJF, identificada con el número 2/2009.

República no se actualizaba ninguna violación al principio de equidad, por tratarse de una aportación al debate público.

No obstante, diversos partidos políticos nacionales manifestaron su inconformidad con dicho criterio, estimando que la intervención del Presidente en la propaganda electoral de un partido político, genera un beneficio indebido a favor del partido político al que pertenece y que dicho beneficio no puede ser compensado por el resto de las fuerzas políticas al intervenir en la contienda electoral.

Por consiguiente, se estima conveniente que esta situación sea regulada en el Código electoral, previendo de manera clara, si la propaganda electoral que difundan los partidos políticos puede referirse expresamente al Presidente de la República o a Gobernadores de los Estados, atendiendo a las siguientes consideraciones:

1.- Obligación de imparcialidad de todo servidor público, actualizándose su responsabilidad por acciones u omisiones<sup>101</sup>.

2.- Identidad del Presidente de la República como persona física y Poder Ejecutivo<sup>102</sup>

De esta manera, resulta posible justificar una disposición que prohíba expresamente a los partidos políticos utilizar el nombre, imagen, silueta o persona del Presidente de la república en su propaganda electoral, debido a que dicha situación puede alterar el principio de equidad que debe estar presente en la celebración de las contiendas electorales.

---

<sup>101</sup> Vid.- art. 108, 109, 113 y 134 constitucionales.

<sup>102</sup> *Ibíd.* art. 80 constitucional.



**CAPÍTULO V**  
**LAS MEDIDAS CAUTELARES, EN EL PROCEDIMIENTO**  
**SANCIONADOR ELECTORAL FEDERAL**

**1.- Introducción**

Es conveniente señalar que es importante dedicarle un estudio aparte en este capítulo a las medidas cautelares ya que en su aplicación y diseño a partir de la reforma legal electoral de 2008 los operadores de la norma han confundido esta figura con la suspensión en materia de amparo y las medidas cautelares en materia electoral al ser una figura sui generis surgida del régimen sancionador electoral es necesario analizar a la luz de los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federación vinculadas con las particularidades surgidas durante la etapa de instrumentación a partir de la reforma legal de 2008.

**2.- Facultad del Consejo General y de la Comisión de Quejas y Denuncias para aplicar medidas cautelares.**

El fundamento constitucional de la aplicación de medidas cautelares por el Instituto Federal Electoral, se encuentra en el artículo 41, base III, Apartado D, que dispone:

*“art. 41.- Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y*

*televisión, de concesionario y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.”*

Ahora bien, existen cuatro artículos en el Código electoral que reglamentan esta disposición constitucional:

*“art. 368, párrafo octavo.- Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 364 de este Código”.*

*“art. 365, párrafo cuarto.- Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este Código”.*

*“art. 370, párrafo segundo.- En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. En caso de comprobarse la infracción denunciada, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio y televisión motivo de la denuncia; el retiro físico, o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma, o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes”.*

*“art. 52.- El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de este Código; lo anterior, sin perjuicio de las demás*

*sanciones que deban aplicarse a los infractores. En estos casos el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo cuarto, título primero, del Libro Séptimo de este Código”.*

Las medidas cautelares, tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Libro Séptimo, Título Primero, Capítulos Primero al Cuarto, como el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, le otorgan a la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto, para que se pronuncie sobre la pertinencia o no de adoptar las citadas medidas que fueron solicitadas por el quejoso.

Como ya se viene anticipando, el legislador ordinario le otorgó facultades exclusivas al Instituto Federal Electoral para administrar los tiempos y el acceso a radio y televisión para partidos políticos y autoridades electorales; también, autorizó a la Comisión de Quejas y Denuncias para pronunciarse sobre las medidas cautelares tratándose de radio y televisión.

Ahora bien, dentro de este esquema, la Constitución Política en su artículo 41, Base III, Apartado D, dispone que las infracciones a esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que violen la ley.

Por su parte, el artículo 116 de la Carta Magna establece que las leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que los partidos políticos accedan a la radio y televisión de conformidad con lo establecido en la base III del artículo 41 Constitucional y deberán fijar las reglas para las

precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

En ese sentido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-233/2009, señaló en lo que interesa:

“(…)

*En este escenario, es posible concluir que la responsable tenía conocimiento previo de una serie de irregularidades relacionadas con los promocionales del mencionado candidato, y que los hechos que se estimaron irregulares en las denuncias formuladas por la actora los días veinticinco y veintiséis de junio del año en curso, de manera evidente, están vinculados con supuestos que previamente fueron de su conocimiento.*

*Por tanto, en opinión de esta instancia jurisdiccional, la responsable debió haber conocido directamente de la cuestión planteada por la actora en las denuncias de mérito, sin necesidad de esperar la presentación de una denuncia por parte de la autoridad electoral local, cuya intervención se hubiera visto colmada al haberle requerido el análisis al que se refiere el artículo 62, apartado 4, inciso b) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.*

*En este escenario, es claro que, como lo afirma la apelante, la actuación de la responsable fue indebida al interpretar de manera literal lo dispuesto por el artículo 368, apartado 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Así las cosas, al haber resultado fundado el agravio de mérito, se estima que lo conducente es revocar el acto impugnado, para el efecto de que, en los plazos señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en caso de no*

*advertir alguna causal de improcedencia previa, la responsable lleve a cabo los trámites legales que estime oportunos, para atender y resolver los planteamientos esgrimidos por la recurrente en sus escritos de denuncia de veinticinco y veintiséis de junio del año en curso.*

En este orden de ideas, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral cuenta con atribuciones suficientes para conocer de la adopción de las medidas cautelares a que se refieren los asuntos que se le someten a su consideración.

De conformidad con los artículos 365 y 368, la aplicación de medidas cautelares es facultad de la Comisión de Quejas y Denuncias, a propuesta del Secretario Ejecutivo. Sin embargo, el artículo 370 parece atribuir también la facultad al Consejo General, específicamente para cancelar transmisiones y retirar o suspender la distribución de propaganda. Por lo tanto, existe una aparente antinomia o contradicción.

No obstante, las dudas respecto a estas disposiciones fueron aclaradas por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia identificada como SUP-RAP-58/2008. Según esta ejecutoria, el Consejo General posee la facultad originaria para dictar la medida cautelar. Sin embargo, ello no significa que deba ejercerla exclusivamente, puesto que la Comisión también la posee y se encuentra en posibilidad de dictarlas de manera inmediata, contribuyendo a la eficacia y celeridad del procedimiento especial. Este criterio se encuentra contenido en la tesis **COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTÁ**

***FACULTADA PARA SUSPENDER LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL.***<sup>103</sup>

Sin embargo, a fin de dar mayor claridad a las disposiciones del Código, se recomienda derogar el artículo 52, en el entendido de que dicha supresión no afectará las facultades de la Comisión, la cual podrá dictar las medidas cuando se promueva un procedimiento ante la Secretaría Ejecutiva.

No obstante lo anterior, el Consejo General con base en el artículo 370, párrafo segundo, podrá ordenar la cancelación o suspensión de propaganda, como parte de su resolución, adicionalmente a la imposición de sanciones por violaciones a la normatividad electoral. Técnicamente, dicho acto no tendrá la naturaleza jurídica de una medida cautelar, pero tendrá como finalidad evitar la comisión de daños irreparables y restaurar la situación a su estado anterior a la violación.

**3.- Indebida remisión de la autoridad electoral federal al artículo 368, párrafo octavo.**

El artículo 368, párrafo octavo del código comicial federal\_ reenvía al artículo 364 del Código electoral. No obstante, el texto de dicho artículo no se refiere a las medidas cautelares sino al emplazamiento y al escrito de contestación que debe presentarse en el procedimiento ordinario sancionador. Se trata por lo tanto, de una incorrecta remisión.

Por lo tanto, a fin de corregirla, se recomienda modificar la redacción del artículo 368, párrafo octavo, a fin de que remita expresamente al artículo 365, párrafo cuarto, que dispone:

---

<sup>103</sup> Sala Superior del TEPJF, Tesis número XXXVII/2008.

*“Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este Código”.*

#### **4.- La función del Secretario Ejecutivo en la aplicación de medidas cautelares.**

De conformidad con el código electoral federal, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral debe actuar de distinta manera, según se trate de un procedimiento ordinario o especial sancionador.

En el caso de un procedimiento ordinario, se interpreta del artículo 365, párrafo cuarto, en el sentido de que el Secretario Ejecutivo únicamente valora si ha lugar o no a la aplicación de medidas cautelares. A su vez, la Comisión de Quejas y Denuncias decide la medida a aplicar y sus efectos.

En cambio, en el caso de un procedimiento especial, se interpreta del artículo 368, párrafo octavo, en el sentido de que el Secretario propone a la Comisión específicamente la medida cautelar que considera aplicable al caso y esta delibera respecto a ella.

No obstante lo anterior, en la práctica, ha sido común que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revoque acuerdos del Secretario Ejecutivo por medio de los cuales negó la aplicación de medidas cautelares, al estimar que dicho funcionario no valoró la procedencia de las mismas, sino que estudió el fondo del asunto, usurpando una facultad exclusiva de la Comisión de Quejas y Denuncias.

Por lo tanto, a fin de corregir dicha situación y dar mayor claridad a los elementos que deben valorarse para determinar la procedencia de las medidas, por el Secretario Ejecutivo, y la naturaleza de las mismas, por la Comisión, se proponen las siguientes modificaciones:

Primero, modificar la redacción del artículo 368, párrafo octavo, a fin de que tenga la misma interpretación que el artículo 365, en cuanto a que el Secretario Ejecutivo únicamente valora la procedencia de medidas cautelares, quedando estas a consideración de la comisión.

Consecuentemente, se propone la siguiente redacción:

“art. 368, párrafo octavo.- Si la Secretaría valora que deben aplicarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 365, párrafo cuarto de este Código”.

Asimismo, se propone adicionar la definición de medidas cautelares prevista por el artículo 13 del *Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral* en los términos siguientes:

*“Serán medidas cautelares en materia electoral, los actos procesales que determine la Comisión, a petición de la Secretaría, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento.*

*Las medidas cautelares se ordenarán por la Comisión a propuesta de la Secretaría...”*

La adición de los citados párrafos, permitirá que el Código electoral cuente con una definición de medida cautelar, que al ser flexible faculte a la Comisión de Quejas y Denuncias para actuar frente a los distintos casos posibles de violación a la normatividad electoral, ya sea a través de medios electrónicos o impresos.

Por otro lado, aclara la aplicación de la medida cautelar, precisando que emana de la Comisión y no de la opinión subjetiva del Secretario Ejecutivo, quien únicamente debe determinar su procedencia.

Por esta misma razón, se propone incluir también un párrafo que contenga el texto del artículo 13, párrafo tercero del *Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral*, a fin de esclarecer algunos supuestos en los que el Secretario Ejecutivo debe forzosamente estimar procedente la propuesta de medidas cautelares:

*“Dichas medidas se aplicarán de manera enunciativa, más no limitativa, cuando se presuma la conculcación de los siguientes dispositivos constitucionales y legales:*

*a) Artículo 41, base III y 134, párrafo octavo de la Constitución.*

*b) Artículos 348, 342, párrafo 1, inciso g), 344, párrafo 1, inciso a,) 345, párrafo 1, inciso b), 347 y 350 del Código.”*

Por lo tanto, con base en esta redacción, la Secretaría Ejecutiva deberá proponer la aplicación de medidas cautelares, cuando la queja presentada se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos: 1) Violaciones al artículo 41, base III (radio y televisión); 2) Violaciones al artículo 134, párrafo octavo (promoción personalizada de servidores públicos), 3) Violaciones a las obligaciones de los partidos contenidas en el artículo 38, 4) Realización de actos de precampaña o campaña en el extranjero, 5) Realización de actos anticipados de precampaña o campaña, 6) Contratación de radio y televisión por cualquier persona física o moral, 7) Infracciones al Código por autoridades o servidores públicos y 8) Infracciones al Código por concesionarios o permisionarios.

No obstante, esta clasificación no es taxativa, sino únicamente ejemplificativa y por lo tanto, en un caso distinto a los antes mencionados, en que la conducta violatoria pudiese ocasionar daños irreparables o atentar contra el debido desarrollo del proceso electoral, la Secretaría aún tendrá la facultad de proponer la medida cautelar y la Comisión de dictar las mismas.

En adición a lo anterior, esta clasificación ejemplificativa menciona los supuestos de violación que con mayor frecuencia se denunciaron durante los años 2008, 2009 y 2010, por lo que su inclusión en el Código tendrá la función de aclarar al Secretario los casos en que resulta ineludible su propuesta de medidas cautelares.

De esta manera, se evitará que incurra en contradicciones o valoraciones subjetivas que posteriormente sean revocadas por la autoridad judicial.

#### **5.- Elementos que deben considerarse por la Comisión de Quejas y Denuncias en la aplicación de medidas cautelares.**

Una vez que el Secretario Ejecutivo propone la aplicación de medidas cautelares, la Comisión debe valorar los siguientes elementos para determinarlas: a) La probable existencia del derecho vulnerado; b) El temor fundado en la demora de otorgarlas; c) La irreparabilidad de la afectación; d) La idoneidad de la medida y e) La razonabilidad y la proporcionalidad de la medida.<sup>104</sup>

Así lo ha señalado la Sala Superior del TEPJF en la sentencia identificada como SUP-RAP-58/2008 y en la tesis de rubro ***RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.***<sup>105</sup>

Por este motivo, se propone adicionar un párrafo que señale expresamente estos elementos, a fin de que la Comisión de Quejas y Denuncias valore cada uno de ellos al emitir acuerdos en materia de medidas cautelares.

---

<sup>104</sup> Así lo ha señalado la Sala Superior del TEPJF en la sentencia identificada como SUP-RAP-58/2008 y en la jurisprudencia 26/2010, bajo el rubro: *RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR*, aprobada el 4 de Agosto del año 2010.

Los elementos consistentes en la probable existencia del derecho vulnerado y el temor fundado en la demora de otorgar medidas cautelares, guardan similitud con los elementos que se valoran en materia de Juicio de Amparo para otorgar la suspensión provisional en contra del acto reclamado.

Por lo que hace a la irreparabilidad de la afectación, esta resulta obvia en caso de violaciones al artículo 41 constitucional y especialmente al ocurrir durante un proceso electoral,

#### **6.- Efectos anticipativos de las medidas cautelares.**

De igual modo, resulta pertinente atender a la sentencia identificada como SUP-RAP-212/2008, en la cual se sostuvo que las medidas cautelares tienen tres finalidades esenciales: a) Conservativa, para facilitar una ejecución forzada, b) Mantener el *status quo*, a fin de conservar el estado del juicio y c) Anticipativa, adelantar providencias que si se dictaran en el curso normal del procedimiento, perderían total o parcialmente su efecto o eficacia.

Por lo tanto, según el citado fallo, la Comisión de Quejas y Denuncias no sólo está facultada para dictar medidas tendientes a evitar que el acto violatorio produzca daños graves o que conserven la materia del juicio; sino que también puede realizar actos futuros, tendientes a evitar la vulneración de normas electorales.

Esta interpretación ha sido empleada por la Comisión al dictar acuerdos, a efecto de ordenar al infractor que se abstenga de difundir la propaganda denunciada en medios electrónicos o impresos.

No obstante, en contra de dicha facultad se ha interpuesto la objeción de que constituye un acto de censura previa violatorio de los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal.

Al respecto, se proponen las siguientes defensas:

Primero, la aplicación de una medida cautelar con efectos a futuro, no constituye censura previa, sino una derivación de la responsabilidad ulterior. Efectivamente, la censura previa consiste en un acto o mecanismo por medio del cual, algún órgano del Estado, con anterioridad a la difusión o emisión de la expresión, impide que esta se lleve a cabo. Segundo, la responsabilidad ulterior consiste en que la autoridad emita un acto con posterioridad a la difusión o emisión de la expresión, por considerar que esta ha vulnerado los límites de la garantía constitucional. En este sentido, resultan aclaratorias las tesis de rubro **CENSURA PREVIA. SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**<sup>106</sup> y **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y PROHIBICIÓN DE LA CENSURA PREVIA.**<sup>107</sup>

En principio las medidas cautelares que aplica la Comisión de Quejas y Denuncias, estas siempre tienen lugar con posterioridad a que se haya difundido o emitido el acto que se considera violatorio de normas constitucionales y legales y por lo tanto, su imposición, en materia de expresiones que excedan los límites de los artículos 6 y 7 constitucionales, no pueden ser definidos como censura previa. Segundo, la aplicación anticipativa de medidas cautelares tiene una finalidad pragmática.

---

<sup>106</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, XXV, Febrero de 2007, Página 632, Tesis aislada.*

<sup>107</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaeta, Novena Época, Primera Sala, XXV, Febrero de 2007, Página 655, Tesis aislada.*

Efectivamente, en aquellos casos en que la Comisión de Quejas y Denuncias se pronuncia respecto a expresiones posiblemente ilícitas, el afectado pudiera reiterar dicha expresión o difundirla a través de un nuevo medio de comunicación. Así por ejemplo, si se impide que un partido político difunda un promocional televisivo o radiofónico, este pudiera difundir las expresiones emitidas a través de un medio impreso.

Por lo tanto, resulta conveniente y eficaz que la Comisión de Quejas y Denuncias emita medidas cautelares con efectos anticipativos, a fin de que el sujeto denunciado se abstenga de reiterar la expresión que se estima ilegal y también, se le impida difundirla por otros medios de comunicación al electorado.

Debe señalarse que esta actuación ha sido realizada por la Comisión de Quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral en diversas ocasiones y hasta la fecha, no ha sido combatida ante la autoridad judicial electoral. Por el contrario, en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-153/2009 la Sala Superior confirmó la aplicación de medidas cautelares, inclusive cuando la autoridad electoral ignora al autor del acto ilegal, debiendo prevalecer la correcta celebración de un proceso electoral.

#### **7.- Competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias para emitir medidas cautelares respecto a faltas en materia de radio y televisión.**

Durante las elecciones concurrente en el año 2012 en la se realizó el proceso electoral federal, en algunas entidades federativas se efectuaron elecciones a los diferentes cargos de elección popular local, situación que permitió la promoción de tales candidatos en radio y televisión a través de las prerrogativas de los partidos políticos; sin embargo, para el análisis de

las infracciones en la materia, existe ambigüedad en relación con la autoridad electoral que debe ser la encargada del trámite y desahogo de las quejas que se presenten, demorando la detección y suspensión de de las faltas electorales que trastocan los principios rectores que regulan las elecciones.

En las recientes elecciones en Jalisco, para elegir Gobernador se detectó la transmisión de promocionales alusivos al candidato postulado por el Partido Movimiento Ciudadano en una estación televisión por cable, que encuadraba en la comisión de una falta electoral por adquisición de tiempos fuera de lo permitido en la ley electoral federal, en tanto se transmitía fuera de la pauta de los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral. No obstante de existir jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la facultad de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral para suspender la difusión de propaganda político electoral en radio y televisión, que vulnere los principios rectores del proceso electoral<sup>108</sup>, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral remitió la denuncia al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana en el Estado de Jalisco, para que diese trámite a la misma; sin embargo, dicho Instituto electoral local, a su vez devolvió la denuncia declarando incompetencia en la materia, al ser el IFE la única autoridad administrativa electoral, encargada de decretar la suspensión solicitada por el quejoso.

Por lo tanto, es ineficaz la facultad del órgano electoral sancionador para decretar las medidas cautelares, y consecuentemente, se desestimó la

---

<sup>108</sup> Vid. Jurisprudencia 24/2009 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobada por mayoría de cinco votos, el treinta de Septiembre del 2009, cuyo rubro cita: "RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICO ELECTORAL".

protección a los principios rectores de las elecciones, puesto que al momento que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto tuviese conocimiento de los promocionales denunciados, éstos dejaron de transmitirse.

En este estado de cosas, sería conveniente que ante una eventual reforma electoral modificar el contenido del artículo 368, párrafo 1 del código comicial federal, en el sentido de que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, la misma sea del conocimiento del Instituto Federal Electoral aunque la propaganda refiera a procesos electorales en las Entidades Federativas, para que éste ordene la suspensión de dicha propaganda por medio de la aludida Comisión de Quejas y Denuncias; en la inteligencia de que la determinación sobre la comisión de la infracción, corra a cargo de las respectivas autoridades electorales locales.

## **CÁPITULO VI**

### **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN**

#### **1. Antecedentes del Procedimiento Sancionador Electoral**

a). Procedimiento de quejas en materia de fiscalización, cuyo trámite y sustanciación, previo a la formulación del dictamen, correspondía a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por actos cometidos por los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales, en materia de financiamiento, y estaba previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del código comicial federal derogado.

De conformidad con el entonces artículo 49-B, párrafo 4 del ordenamiento jurídico invocado, establecía que las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas deberían ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la Comisión, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen. Igualmente, un partido político aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumpla sus obligaciones de manera grave o sistemática.<sup>109</sup>

Igualmente, tratándose de violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones a las aportaciones de financiamiento, el Consejo General conocía del dictamen que realizaba la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, luego de que esta última

---

<sup>109</sup> Artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

hubiere realizado el procedimiento específico que se contemplaba en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Electoral multicitado; finalmente, los partidos políticos y agrupaciones políticas, que sus conductas encuadraran en los supuestos previstos en el artículo 269, párrafo 2, del código electoral federal derogado, entre otras, como incumplir con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones del código invocado, incumplan con las resoluciones del Instituto Federal Electoral, o no presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en el ordenamiento legal citado, y aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites autorizados por la normatividad electoral. De la misma manera el denominado Procedimiento de quejas Fiscalización, establecía que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, tendría en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido y agrupación política, la documentación para comprobar la veracidad de los informes anuales o de campaña presentados por éstos, y si de la revisión a dichos informes advertía que existen errores u omisiones técnicas notificará al partido o a la agrupación política infractora para que en el plazo de diez días presente las aclaraciones o rectificaciones conducentes. Al vencimiento del plazo antes aludido, la Comisión disponía de un plazo de veinte días para elaborar su dictamen consolidado, mismo que presentará al Consejo General dentro del término de tres días siguientes a su conclusión. El Consejo General una vez que le presenten el dictamen y proyecto de resolución formulado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, procedía a imponer, en su caso, la sanción correspondiente. El partido como la agrupación política sancionado podrá impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución emitido por el Consejo General, en los

términos previstos en la ley de la materia<sup>110</sup>. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía los principios básicos del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas. Dichos principios han sido recogidos y desarrollados posteriormente en la legislación y reglamentos que resulten aplicables para la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos y coaliciones. El marco jurídico donde se sustentan los principios rectores aludidos de este régimen de fiscalización es el siguiente: La parte conducente del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, además existían los artículos 2º, 3, 22, 23, 27, 36, 38, 40, 48, 49, 49-A, 182, 182-A, y 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derogado. Asimismo, las disposiciones reglamentarias emitidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral que contenían principios complementarios en materia de fiscalización, los cuales eran los siguientes:

---

<sup>110</sup>Vid. Procedimiento de resolución de Quejas, que versan sobre el origen y aplicación de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos. Estas quejas no se sustancian en la Junta General Ejecutiva como las genéricas, no obstante que eran recibidas por el Secretario Ejecutivo, quien las turnaba a la Comisión de Fiscalización para su tramitación y la posterior elaboración de un dictamen. En este procedimiento disciplinario actúa como la instancia de trámite la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización. Respecto del origen y aplicación de los recursos partidarios, la investigación en dicho procedimiento se regía fundamentalmente por el principio inquisitivo, como lo establece la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, S3ELJ 64/2002. Por lo que una vez recibida la denuncia, o queja, la autoridad electoral federal tiene la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, con base en los artículos 270 y 271 del código electoral derogado. La autoridad electoral, al momento de recibir la queja debía verificar si esta reunía los requisitos mínimos de procedencia. El secretario técnico de la entonces Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales, gozaba de amplias facultades de la investigación de los hechos. Estas facultades no son limitativas, por el contrario, ya que le otorgan la facultad, no sólo de valorar las pruebas aportadas por la parte denunciante, sino que cuenta con la atribución de allegarse de más elementos, tanto en los órganos internos del Instituto Federal Electoral, como en otros organismos públicos y privados, hasta agotar todas las instancias necesarias para llegar a la verdad jurídica. La investigación iniciaba con la comprobación de los elementos aportados por el quejoso, para una vez sustanciado el procedimiento, se cierra la instrucción y el proyecto de dictamen junto con el de Resolución eran presentados al pleno de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, quien acordaba, en su caso, presentarlo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para su aprobación y de ser necesario para la aplicación de sanciones.

**a)** Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, por el que se establecieron criterios de interpretación de lo dispuesto en el Reglamento que establecía los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, en relación con los oficios, por los cuales se solicitó a los partidos políticos nacionales la presentación de Informes Detallados respecto de sus ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos al cargo de Presidente.

**b)** Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas por el que se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que contrate los servicios de empresas especializadas para la realización de monitoreos de los promocionales que los partidos políticos difundan a través de la radio y la televisión, así como de los anuncios espectaculares colocados en la vía pública.

**c)** Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**d)** Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan los Topes de gastos de las Campañas de Diputados y Senadores por el Principio de Mayoría Relativa para las Elecciones Federales.

**e)** Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se da a conocer el criterio de interpretación de los artículos 14.2 y 14.4 del Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en relación con los artículos 3.9 y 3.10 del Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales que formen coaliciones. Dicho acuerdo fue modificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la sentencia recaída al expediente identificado con el número SUP-RAP-10/2006.

**f)** Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se da a conocer el criterio de interpretación respecto de los gastos derivados de eventos de autofinanciamiento que beneficien a campañas electorales.

**g)** Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, por medio del cual se establecen los criterios de prorrateo que los partidos y coaliciones deberán aplicar a los promocionales y desplegados genéricos difundidos o publicados durante las campañas electorales.

**h)** Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se dan a conocer los alcances de lo previsto en los artículos 12.8 y 3.4 de los Reglamentos aplicables a los partidos y a las coaliciones, respectivamente, referentes a los gastos centralizados y las erogaciones que involucren dos o más campañas.

En relación con las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes de Campaña por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, las cuales se hacen del conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral a efecto de que éste, en su caso, imponga las sanciones procedentes, resultan aplicables las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales derogado establecía, en su párrafo 2, las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, dentro de las que se encuentran las de revisar los informes anuales y de campaña de los partidos políticos y las coaliciones, así como vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales y el Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales que formen coaliciones, que contiene la normatividad aplicable en el registro de los ingresos y gastos de los partidos políticos y coaliciones, así como en la presentación y revisión de los Informes Anuales y de Campaña. Sin embargo, el establecimiento de este marco de criterios de revisión no se constituyó en obstáculo para que la Comisión de Fiscalización, adicionalmente a estos procedimientos generales, ejercitara las atribuciones que la legislación electoral le confiere para verificar la información presentada por los partidos políticos y las coaliciones. En este

contexto, los procedimientos que seguía la Comisión de Fiscalización, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, tuvieron el propósito de rendir el informe de auditoría, que se presenta en este documento, en el que se evalúa el cumplimiento de las normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, así como del Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales que formen coaliciones, por parte de los partidos políticos y las coaliciones. Dicho informe analiza el origen y destino de los recursos erogados con motivo de las campañas electorales federales, verificando que éstos se ajusten a las normas jurídicas mencionadas y a las Normas de Información Financiera, antes Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados<sup>111</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, atendiendo a lo que se establece en las Normas y Procedimientos de Auditoría Generalmente Aceptados<sup>112</sup>, esta previa definición de procedimientos no debe tener un carácter rígido. En todo momento, y como se establece en el boletín 3040-25, *“La planeación de la auditoría no puede tener un carácter rígido. El auditor debe estar preparado para modificar el programa de trabajo cuando en el desarrollo del*

---

<sup>111</sup> Vid.- Cabe destacar que el Instituto Mexicano de Contadores Públicos estableció en su boletín 1010-3 que “la auditoría no es una actividad meramente mecánica que implique la aplicación de ciertos procedimientos cuyos resultados, una vez llevados a cabo, son de carácter indudable”, y por lo tanto, el establecimiento de procedimientos rígidos para la revisión de los informes de gastos de campaña no sólo resulta imposible, sino también indeseable. Asimismo, el citado boletín señala que “La auditoría requiere el ejercicio de un juicio profesional sólido y maduro para juzgar, los procedimientos que deben seguirse y estimar los resultados obtenidos”.

<sup>112</sup> *Ibidem. Normas y Procedimientos de auditoría.* México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos-Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría, 25ª. Edición, 2005.

*mismo se encuentre con circunstancias no previstas o elementos desconocidos, y cuando los resultados mismos del trabajo indiquen la necesidad de hacer variaciones o ampliaciones a los programas previamente establecidos*". Así, en última instancia, el auditor debe, aplicando su criterio profesional, decidir cuál ajuste técnico o procedimental de auditoría resulta aplicable en cada caso para obtener la certeza que fundamente una opinión objetiva y profesional.

## **b).-Procedimiento vigente en Materia de Quejas sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos.**

### **1. Introducción**

La falta de regulación en el Título Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales abrogado respecto a las sanciones aplicables a diversas conductas violatorias de la norma en materia de fiscalización y que esta omisión legislativa se venía solventando a través de la facultad reglamentaria con la que cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral por la emisión de reglamentos aprobados por el propio Consejo General. Sin embargo, tales reglamentos carecen de sustento constitucional en la norma jurídica vía Acuerdos Generales del Consejo General del propio Instituto por lo que en muchos casos su aplicación se apoya en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por ende, las nuevas disposiciones legales del código comicial federal colman de cierta manera los vacíos legales que tenían las normas

abrogadas<sup>113</sup>, al establecer de manera integral y armónica los sujetos, conductas, sanciones y procedimientos, mismos que constituyen uno de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización previstos en el Libro Séptimo del ordenamiento electoral federal.

El nuevo marco jurídico del Libro Séptimo que establece nuevos sujetos responsables y conductas reprochables, así como las sanciones propuestas para cada tipo de potencial infractor atienden la naturaleza de cada uno de ellos, el bien jurídico tutelado por la norma, la gravedad de la falta, las condiciones socio-económicas de los infractores se prevén de manera más descriptiva las facultades sancionadoras del Instituto Federal Electoral que ejercerá y aplicar con diversos criterios que permitirán a dicha autoridad electoral actuar con oportunidad y eficacia, mismos que se desarrollan por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en ejercicio de la facultad reglamentaria mediante la emisión del Acuerdo del Consejo general del Instituto Federal Electoral por el que se expide el reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización, aprobado el veintinueve de enero de dos mil diez en sesión ordinaria del consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el acuerdo CG04/2010<sup>114</sup>.

Como ya se anticipaba en los capítulos precedentes, anteriormente el artículo 269 establecía lo relativo a las sanciones de estos últimos, partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, en cuatro numerales: 1) y 4) en los que se contenía el tipo de sanción; 2) preveía las conductas que se

---

<sup>113</sup> Vid. En efecto, en el COFIPE anterior, "Libro Quinto" únicamente hacía referencia a las faltas administrativas y sanciones dentro de los artículos 264 al 269, los cuales cada uno y respectivamente establecían las sanciones de las que podrían hacerse acreedores los ciudadanos en su calidad de observadores, los funcionarios electorales, los notarios públicos, los extranjeros, los ministros de culto, así como las de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

<sup>114</sup> Publicado el jueves siete de julio de 2011, en el *Diario Oficial de la Federación*.

configuraran como infracción y dieran lugar a una sanción; 3) señalaba los lineamientos para considerar cuándo la sanción debía consistir en la supresión del financiamiento público y la de suspensión o cancelación del registro.

Como se advierte, el legislador ordinario consideró que era insuficiente el catálogo de sanciones ahí señaladas, situación que generaba muchas interpretaciones toda vez que se contaba con relativamente pocas atribuciones explícitas para sancionar, como para los infractores a quienes iban dirigidas, (personas físicas y morales privadas, por ejemplo) máxime que no establecía los elementos subjetivos del infractor que la autoridad debía tomar en cuenta al aplicar la sanción. El artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la ley, se debe entender el código comicial federal, sancionaría el incumplimiento de los partidos políticos que cometieran infracciones relacionadas con sus erogaciones de todos los recursos con los que contarán, o sea sólo preveía como sujetos sancionables a los partidos políticos. Estas omisiones, fueron subsanadas con el nuevo código electoral federal se incluyó en el “Libro Séptimo” el régimen sancionador electoral en el que se integran todos los aspectos que comprenden a las sanciones: sujetos, conductas sancionables y las sanciones. En relación a los sujetos cabe destacar que el artículo 341 del ordenamiento electoral invocado abarca a los sujetos que pueden ser reprochables su conducta incluyendo a los aspirantes a precandidatos o candidatos; los concesionarios o permisionarios de radio o televisión; las organizaciones sindicales, laborales, patronales o con pretensión de formar un partido político, los ministros de culto, iglesias, asociaciones o agrupaciones religiosas y los demás sujetos que estén obligados en términos del código electoral federal, con lo cual integra prácticamente a cualquier persona

física o moral que pudiera eventualmente cometer una infracción o falta electoral contempladas para cada uno de los sujetos mencionados en los artículos 342 al 353 del código aludido, en la inteligencia que la descripción de las conductas sancionables es congruente con cada uno de los sujetos sancionables, lo cual constituye un elemento esencial para sancionar en la materia electoral y en observancia al principio de tipicidad ya mencionado en este trabajo que significa que no hay pena -en este caso sanción- sin ley que prescriba la conducta que viola el bien jurídico que se tutela.

El artículo 270, párrafo 5 del código electoral abrogado establecía que la autoridad electoral tenía que tomar en consideración para imponer la sanción, las circunstancias y la gravedad de la falta y que en caso de reincidencia se aplicaría una sanción más severa, desde luego sin explicar cuáles serían tales circunstancias, por lo que existía un vacío legal que era solventado mediante diversas ejecutorias e incluso tesis de jurisprudencia como individualizar la sanción emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>115</sup>.

No es óbice a lo anterior que el propio legislador permanente introdujo en el nuevo código<sup>116</sup> fue precisamente el incluir los elementos subjetivos del infractor o elementos para individualizar las sanciones y que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta, como son la gravedad de la infracción; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; la capacidad económica del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia; el lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Es necesario señalar que en el caso de sanciones pecuniarias se preveía un plazo de quince días para pagarlas ante el órgano

---

<sup>116</sup> Vid.- artículo 355, párrafo 5 del COFIPE

competente del IFE, de acuerdo a la anterior legislación y actualmente la autoridad electoral federal puede establecer un plazo para su pago, de lo contrario, se dará vista a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se encargue de su cobro coactivo en términos de la legislación fiscal aplicable a efecto de que se cobre un crédito fiscal.

## **2.- Naturaleza Jurídica del Procedimiento Sancionador en materia de Fiscalización.**

La reforma del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>117</sup>, estableció en la parte que atinente a las sanciones lo siguiente: “...*La violación a esta disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la Ley...*”. En este tenor la configuración legal se debe entender que la base de sujetos sancionados remite su regulación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual forma la disposición constitucional mencionada estableció aspectos trascendentes que repercuten en el procedimiento sancionador en Materia de Quejas de Fiscalización, entre las que se encuentran: El manejo y características del financiamiento por rendimientos financieros de los partidos políticos, lo que factiblemente aumentará el número de procedimientos oficiosos; se autoriza el secreto bancario, fiscal o fiduciario para el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Unidad de Fiscalización; Los partidos políticos deberán presentar informes trimestrales y de precampaña por lo que al aumentar el número de informes revisados

---

<sup>117</sup> Vid. Decreto de trece de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación

por la Unidad de Fiscalización, incrementarán las irregularidades detectadas, y las investigaciones aumentarán; La regulación de las precampañas, así como la prohibición de las preprecampañas, traen aparejado el aumento de procedimientos de quejas a substanciar; La regulación del voto en el extranjero trae aparejado el aumento de procedimientos de queja a substanciar; Se faculta a la Unidad de Fiscalización para requerir a personas físicas o morales, públicas o privadas, información relacionada con las operaciones que realicen los partidos políticos; se establecen sanciones para quienes se nieguen a proporcionar la información antes señalada.

La Unidad de Fiscalización cuenta con facultades muy amplias de investigación que permitirán mejorar y agilizar los procedimientos de investigación quejas y procedimientos oficiosos relativos a la aplicación, origen y destino de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas. A través de la referida autonomía, el procedimiento de investigación se vuelve dinámico al simplificar los trámites necesarios para desplegar diligencias anteriormente se dependía de la Presidencia de la Comisión de Fiscalización, de la Presidencia del Consejo y de la Secretaría Ejecutiva. Por otra parte, aumentaron las obligaciones de fiscalización del IFE en cuanto a revisión de informes, lo que deviene necesariamente en cargas de trabajo adicionales a las que ya se tenían<sup>118</sup>.

En esta tesitura que se señalado de las reformas legales al régimen sancionador electoral en materia de fiscalización se estableció<sup>119</sup> el

---

<sup>118</sup> Vid. Lo anterior es así, como se aprecia del "Dictamen de la Comisión de Gobernación, con Proyecto de Decreto que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2401-V, del once de diciembre de dos mil siete, que recoge las bases constitucionales que posteriormente el legislador ordinario desarrolla en la reforma legal del vigente código comicial federal.

<sup>119</sup> Vid.- artículos 372 a 378 del COFIPE

procedimiento sancionador, relativo a las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos. En dicho procedimiento se prevé que los órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales serán el Consejo General, la Unidad de Fiscalización y la Secretaría del Consejo General. El órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución de dichas quejas será la Unidad de Fiscalización, ésta podrá solicitar la colaboración de la Secretaría del Consejo General o de los órganos desconcentrados del propio Instituto, en términos del artículo 81 del COFIPE.

Para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, se podrán aplicar de manera supletoria las reglas de sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores previsto en el código comicial federal. Las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos serán presentadas ante la Secretaría del Consejo General y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Dichas quejas también podrán presentarse ante los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, Vocales estatales y distritales quienes las remitirán al Secretario Ejecutivo dentro de las veinticuatro horas siguientes y, éste las enviará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Una vez que el titular de la Unidad de Fiscalización reciba el escrito de queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, lo registrará y le comunicará al Secretario del Consejo General.

En el caso de que no se presente alguna causa para desechar la queja, el titular de la Unidad de Fiscalización notificará al partido denunciado del inicio del procedimiento. Podrá solicitar al secretario ejecutivo que instruya a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados del Instituto Federal

Electoral para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias. El titular de la Unidad de Fiscalización podrá solicitar al Secretario Ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que tengan en su poder o le permitan obtener información reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. En este último caso establecerá las medidas para el resguardo de la información entregada. También podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, para que proporcionen información y documentos necesarios para la investigación. En ambos casos, los requerimientos se deberán responder en un plazo máximo de 15 días naturales, que podrán ampliarse a cinco días, por causa justificada.

El titular de la Unidad de Fiscalización podrá ordenar, en el curso de la revisión que se practique sobre los informes anuales o de campaña de los partidos políticos nacionales, que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos correspondientes a cada uno de dichos ejercicios; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria<sup>120</sup>.

Una vez realizado el procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos:

Agotada la instrucción, el titular de la Unidad de Fiscalización elaborará el proyecto de resolución, para ser presentado al Consejo General en la siguiente sesión que celebre. Los proyectos de resolución deberán ser presentados al Consejo General en un término no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte

---

<sup>120</sup> Vid. Artículo 376, apartado 8 del COFIPE.

de la Unidad de Fiscalización, excepto en los asuntos en que por la naturaleza de las pruebas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo, lo que será informado al secretario ejecutivo. La Unidad de Fiscalización deberá informar al Consejo General del estado que guarden los procedimientos en trámite.

Una vez que el Consejo General conozca el proyecto de resolución (referente al procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos), podrá imponer las sanciones que correspondan. Para fijarlas tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta. Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma violada y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Si durante la tramitación de la queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del Consejo General que de aviso a las autoridades competentes.<sup>121</sup>

La ley de la materia establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y APN serán el Consejo General, la Unidad de Fiscalización y la Secretaría del Consejo General. El órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución de dichas quejas será la Unidad de Fiscalización, ésta podrá solicitar la colaboración de la Secretaría del Consejo General o de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral.

---

<sup>121</sup> Vid.- Artículo 376, apartado 6 del COFIPE

Tratándose de la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se realicen y podrán hacerse: de manera personal, directamente con el interesado en las oficinas de su representación ante el Consejo General o en su domicilio social; por cédula que se dejará con cualquier persona que se encuentre en su domicilio; o bien, por estrados.

Para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, se podrán aplicar de manera supletoria las reglas de sustanciación y resolución del procedimiento sancionador previsto en el código comicial federal y en la ley procesal electoral federal.<sup>122</sup>

Las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos serán presentadas en la Secretaría del Consejo General y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Dichas quejas podrán presentarse ante los órganos desconcentrados del IFE, quienes las remitirán al Secretario Ejecutivo dentro de las 24 horas siguientes y, éste las enviará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Toda queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos deberá ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones. En las quejas presentadas por los partidos políticos nacionales, el denunciante deberá acreditar su personería. El escrito por el que se presente la queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos deberá contener la narración de los hechos que la motivan y aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante. Las quejas podrán presentarse dentro de los tres años siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del

---

<sup>122</sup> *Ibidem.* artículo 372, párrafos 1, 2, 3 y 4 del COFIPE

dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio denunciado<sup>123</sup>. Una vez que el titular de la Unidad de Fiscalización reciba el escrito de queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, lo registrará y le comunicará al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La queja se desechará de plano cuando: a).- Los hechos narrados sean notoriamente frívolos o inverosímiles, o siendo ciertos, carezcan de sanción legal; b).- La queja no cumpla con los requisitos exigidos por el código federal electoral; c).- No se aporten pruebas que respalden los hechos que se denuncian, y d).- Si por cualquier otro motivo la queja resulta notoriamente improcedente. El desechamiento de la queja no prejuzga el fondo del asunto ni es un obstáculo para que la Unidad de Fiscalización ejerza sus atribuciones legales. Si no se presenta alguna causa para desechar la queja, el titular de la Unidad de Fiscalización notificará al partido denunciado del inicio del procedimiento. Podrá solicitar al secretario ejecutivo que instruya a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados del Instituto Federal Electoral para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias.<sup>124</sup>

El titular de la Unidad de Fiscalización podrá solicitar al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que tengan en su poder o le permitan obtener información reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. En este último caso establecerá las medidas para el resguardo de la información entregada. También podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, para que proporcionen información y

---

<sup>123</sup> Vid. Artículo 375 del COFIPE.

<sup>124</sup> Vid. artículos 37, párrafos 1 al 5 del COFIPE

documentos necesarios para la investigación. En ambos casos, los requerimientos se deberán responder en un plazo máximo de 15 días naturales, que podrán ampliarse a cinco días, por causa justificada<sup>125</sup>.

El titular de la Unidad de Fiscalización podrá ordenar, en el curso de la revisión que se practique sobre los informes anuales o de campaña de los partidos políticos nacionales, que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos correspondientes a cada uno de dichos ejercicios; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria.

Una vez realizado el procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos:

1.-El titular de la Unidad de Fiscalización emplazará al partido denunciado, “corriéndole traslado” entregando copia del expediente, para que conteste por escrito en un término de cinco días contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación.

2.-En la contestación al emplazamiento, el partido denunciado podrá exponer lo que a su derecho convenga, se referirá a los hechos mencionados en la denuncia o queja, y ofrecerá y exhibirá pruebas, con excepción de la testimonial y la de “posiciones” confesional. Las pruebas deberán estar relacionarlas con los hechos.

3.- Agotada la instrucción, el titular de la Unidad de Fiscalización elaborará el proyecto de resolución, para ser presentado al Consejo General del Instituto Federal Electoral en la siguiente sesión que celebre. Los proyectos

---

<sup>125</sup> *Ibídem.* artículo 376, párrafos 6 al 7 del COFIPE

de resolución deberán ser presentados al Consejo General en un término no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte de la Unidad de Fiscalización. Excepto en los asuntos en que por la naturaleza de las pruebas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo, lo que será informado al secretario ejecutivo. La Unidad de Fiscalización deberá informar al Consejo General del estado que guarden los procedimientos en trámite<sup>126</sup>.

4.-Cuando el Consejo General conozca el proyecto de resolución (referente al procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos), podrá imponer las sanciones que correspondan. Para fijarlas tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta. Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma violada y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Si durante la tramitación de la queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del Consejo General que de aviso a las autoridades competentes.

### **c).- La Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral**

La Reforma constitucional y legal en materia Electoral 2007-2008, tuvo entre otros objetivos establecer nuevas reglas y procedimientos que regirán las tareas de las autoridades electorales federales, en las elecciones intermedias de 2009 y la elección presidencial de 2012 por esa razón se

---

<sup>126</sup> Vid.- artículo 377 del COFIPE

propone estudiar en este apartado los temas relacionados con el Procedimiento sancionador electoral en materia de fiscalización como es la creación de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral como órgano técnico del Consejo General del propio Instituto.

En congruencia con la reforma constitucional el 14 de enero del 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expidió el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se regulan las facultades y atribuciones que tendrá la Unidad de Fiscalización -las cuales anteriormente correspondían a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a través de la entonces Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

La Unidad de Fiscalización es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que tiene a su cargo la recepción integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación, está dotada de autonomía de gestión.

La Unidad de Fiscalización se depositan las funciones que desempeñaba la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, y dicha Unidad será el órgano técnico del Consejo General, autónomo en gestión y cuyo nivel jerárquico será equivalente al de una dirección ejecutiva. Esta unidad será responsable de recibir y revisar los

informes del origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos por cualquier modalidad de financiamiento<sup>127</sup>.

La Unidad de Fiscalización estará a cargo de la revisión de los informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales y podrá practicar auditorías sobre el manejo de los recursos y situación contable y financiera de los partidos<sup>128</sup>.

En el ejercicio de sus facultades y atribuciones, la Unidad de Fiscalización no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Las autoridades competentes a las que se solicite información están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información que les haga la Unidad de Fiscalización. Además podrá requerir a las autoridades hacendarias a efecto de superar los secretos fiscal o fiduciario para fiscalizar y supervisar los recursos de los partidos, las autoridades electorales locales podrán solicitar la intervención de la de Unidad Fiscalización<sup>129</sup>.

El director general de la Unidad de Fiscalización será designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General del Instituto Federal Electoral a propuesta del consejero presidente y deberá reunir los mismos requisitos que los directores ejecutivos del IFE, además de comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización, con al menos cinco años de antigüedad<sup>130</sup>.

#### **d).- Facultades de la Unidad de Fiscalización:**

---

<sup>127</sup> Vid. 79, párrafo 1 y 2 del COFIPE

<sup>128</sup> Ibídem 77, párrafo 6 COFIPE)

<sup>129</sup> Vid. Artículo 79, párrafo 4 del COFIPE

<sup>130</sup> Ibídem. Art. 41 constitucional, base V, décimo párrafo y 80 y 118 ,inciso d) del COFIPE

- a).- Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de reglamento en la materia, el proyecto de reglamento para el desahogo de procedimientos administrativos respecto de las quejas en la materia y demás acuerdos, para regular el registro contable de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos.
- b).- Emitir normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
- c).- Recibir y revisar informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos.
- d).- Vigilar el origen lícito de los recursos de los partidos políticos, su aplicación en las actividades correspondientes y solicitar información complementaria respecto a diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria; ordenar auditorías a las finanzas y visitas de verificación a partidos políticos.
- e).- Presentar al Consejo General informes de resultados y proyectos de resolución sobre auditorías y verificaciones practicadas que incluyan, en su caso, irregularidades en el manejo de los recursos, incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y sanciones propuestas.
- f).- Proporcionar a los partidos políticos orientación, asesoría y capacitación en materia de fiscalización.
- g).- Revisar informes de ingresos y gastos que presenten las APN y organizaciones de observadores electorales, así como fiscalizar y vigilar ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que soliciten registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto Federal Electoral.

- h).- Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.
- i).- Instruir procedimientos administrativos con motivo de las quejas de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y proponer al CG la imposición de sanciones. Cuando los quejosos desistan, el procedimiento será sobreseído.
- j).- Celebrar convenios de coordinación con aprobación del Consejo General, prestar y recibir apoyos con las autoridades competentes en materia de fiscalización en las entidades federativas, así como ser conducto para que dichas autoridades superen limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal.
- k).- Requerir de personas físicas o morales, públicas o privadas en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas. Quienes se nieguen a proporcionar o no proporcionen la información dentro de los plazos, sin causa justificada, serán acreedores a sanciones.<sup>131</sup>
- l).- La Unidad de Fiscalización deberá garantizar el derecho de audiencia a los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización. Los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de ingresos y gastos, o estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad de Fiscalización a fin de aclarar discrepancias.
- ll).- La Unidad de Fiscalización contará con la estructura administrativa que determine su reglamento interior y con los recursos presupuestarios aprobados por el Consejo General.

La Unidad de Fiscalización podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización previo acuerdo del Consejo General; estos procesos deberán

---

<sup>131</sup>Vid. Artículo 81, párrafo 1 del COFIPE

quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice la ampliación del plazo por causa justificada. Los acuerdos emitidos en este sentido podrán ser impugnados mediante el recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El personal de la Unidad de Fiscalización está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información. La Contraloría General del Instituto Federal Electoral conocerá de las violaciones a esta norma y en su caso impondrá las sanciones que correspondan. El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo recibirán del director general de la Unidad de Fiscalización, informes periódicos respecto del avance en las revisiones y auditorías que realice.<sup>132</sup>

Los partidos políticos deberán retener y enterar a las autoridades fiscales el impuesto sobre la renta correspondiente a sueldos, salarios, honorarios y otras retribuciones a dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas que les presten servicios. La Unidad de Fiscalización dará aviso a las autoridades fiscales competentes de la omisión en el pago de impuestos y otras contribuciones<sup>133</sup>.

**e).- Informes que deben presentar los partidos políticos nacionales.**

Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad de Fiscalización los informes sobre el origen y monto de ingresos recibidos bajo cualquier

---

<sup>132</sup> Vid. Artículo 82 del COFIPE

<sup>133</sup> Vid. Artículo 89.2 COFIPE

modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación de acuerdo con lo siguiente:

a).- Informes trimestrales de avance del ejercicio: se presentarán dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre correspondiente en año electoral federal se suspende esta obligación, son de carácter informativo y reportan el resultado de ingresos y gastos ordinarios durante el periodo que corresponda. Si la revisión de la Unidad de Fiscalización arroja anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido para que los subsane o aclare.

b).- Informes anuales: se presentarán a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte sobre los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. Incluirá el estado consolidado de situación patrimonial (autorizado y firmado por un auditor externo designado por el partido) que manifieste activos, pasivos y patrimonio e informe de bienes inmuebles propiedad del partido. Cada partido político reportará los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos.

c).- Informes de precampaña: se presentarán a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña, para cada uno de los precandidatos registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen, monto de ingresos y gastos realizados. Cada partido político informará los nombres y datos de localización de los precandidatos que no hayan presentado su informe para los efectos legales procedentes. Los gastos de organización de procesos internos y precampañas se reportarán en el informe anual que corresponda.

d).- Informes de campaña: deberán presentarse para cada una de las campañas en las elecciones respectivas; especificarán los gastos que el

partido y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Los partidos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año. Los informes finales se presentarán a más tardar dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral. Cada informe reportará el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los rubros de gastos de propaganda; operativos de la campaña; de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; y gastos de producción de los mensajes para radio y T.V., comprendiendo los realizados para el pago de servicios profesionales, uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

Las Agrupaciones Políticas Nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos en el plazo de 60 días y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento de fiscalización en vigor<sup>134</sup>.

**f). Procedimiento para la presentación y revisión de informes:**

La Unidad de Fiscalización contará con 60 días para revisar informes anuales y de precampaña y 120 días para informes de campaña; tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Si durante la revisión de los informes se encontraran errores u omisiones técnicas, notificará al partido para que dentro de 10 días contados a partir de la notificación, presente aclaraciones o rectificaciones;

---

<sup>134</sup> Vid. Artículos 83 y 216 del COFIPE

La Unidad de Fiscalización está obligada a informar al partido si las aclaraciones o rectificaciones subsanan los puntos encontrados; si no es así, otorgará un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. Informará del resultado antes de 20 días para la elaboración del dictamen consolidado;

La Unidad de Fiscalización presentará al CG el dictamen consolidado dentro de los tres días siguientes a su conclusión. El dictamen debe contener por lo menos: el resultado y conclusiones de la revisión; mención de los errores e irregularidades encontrados y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones presentados por los partidos políticos;

En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución y, en su caso, se impondrán sanciones;

Los partidos políticos podrán impugnar mediante el recurso de apelación el dictamen y resolución emitido por el Consejo General;

Cuando se interponga un recurso, el Consejo General deberá remitir a la Sala Superior rindiendo el informe circunstanciado, la impugnación así como el dictamen de la Unidad de Fiscalización impugnado;

Una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el dictamen y la ejecutoria resolución se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y en Internet<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Vid. Artículo 84 del COFIPE

e).-Procedimiento de Liquidación de los Partidos Políticos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el código comicial federal establece el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. Asimismo dispone que el Instituto Federal Electoral disponga lo necesario para que recursos y bienes remanentes de los partidos que pierdan su registro sean adjudicados a la Federación. Cuando un partido político no alcance el mínimo de votación requerido (2%) o el Consejo General Instituto Federal Electoral declare la pérdida de registro por cualquier otra causa, la Unidad de Fiscalización designará de inmediato a un interventor responsable del control y vigilancia directos del uso y destino de los recursos y bienes del partido que se trate. El partido político será notificado de inmediato por conducto de su representante ante el propio Consejo General, en ausencia de éste, la notificación se hará en su domicilio social, o en caso de no señalar domicilio será por estrados<sup>136</sup>.

El código federal electoral abrogado, no contemplaba la forma de distribución y el destino de los recursos de los partidos políticos nacionales que perdían su registro. Por esta razón, el Instituto Federal Electoral, para cubrir este vacío legal, en ejercicio de la facultad reglamentaria optó por emitir un reglamento para la liquidación de los recursos de los partidos que se ubicaran en ese supuesto y con ello hacer frente a las obligaciones subsistentes de tales institutos políticos. Esa reglamentación que fue un acierto fue retomada por el legislador ordinario se incorporó, tanto en la

---

<sup>136</sup> *Ibidem.* artículo 41 constitucional, Bases II, último párrafo y IV, inciso g; y 103, párrafo 1, a) y b) del COFIPE.

constitución, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

En este sentido, en la reforma al artículo 41 Constitucional en Decreto publicado el trece de noviembre de dos mil siete, en el *Diario Oficial de la Federación*, se establece en el último párrafo de la fracción II, la obligación para la autoridad relativa a la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, en donde se dispone que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación<sup>137</sup>.

En consecuencia el artículo 32, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se establecen los supuestos por los que se procederá a liquidar el patrimonio de los partidos políticos, al tenor siguiente: “...

2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio...”

El artículo 101 del código comicial federal, regula las causas por las cuales los partidos políticos pierden su registro, y el 103 señala lo referente al procedimiento de liquidación de los partidos políticos en los siguientes términos:

---

<sup>137</sup> Vid. “Dictamen de la Comisión de Gobernación, Con Proyecto de Decreto que expide el COFIPE”, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2401-V, del once de diciembre de dos mil siete, en los siguientes términos: B) Partidos Políticos...inciso VI) estableció un “Procedimiento y normas para que los recursos y bienes de los partidos políticos que pierden su registro pasen al dominio de la federación, una vez que cumplan con sus obligaciones laborales.”

1. De conformidad a lo dispuesto por el último párrafo de la Base II del Artículo 41 de la Constitución General de la República, el Instituto Federal Electoral dispondrá lo necesario para que sean adjudicados a la Federación los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro legal; para tal efecto se estará a lo siguiente, y a lo que determine en reglas de carácter general el Consejo General del Instituto Federal Electoral: **a)** Si de los cómputos que realicen los consejos distritales del Instituto se desprende que un partido político nacional no obtiene el porcentaje mínimo de votos establecido en el inciso b) del párrafo primero del artículo 101 de este Código, la Unidad de Fiscalización designará de inmediato a un interventor responsable del control y vigilancia directos del uso y destino de los recursos y bienes del partido de que se trate. Lo mismo será aplicable en el caso de que el Consejo General del Instituto declare la pérdida de registro legal por cualquier otra causa de las establecidas en este Código; **b)** La designación del interventor será notificada de inmediato, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto, al partido de que se trate, en ausencia del mismo la notificación se hará en el domicilio social del partido afectado, o en caso extremo por estrados; **c)** A partir de su designación el interventor tendrá las más amplias facultades para actos de administración y dominio sobre el conjunto de bienes y recursos del partido político que no haya alcanzado el porcentaje mínimo de votación a que se refiere el inciso anterior, por lo que todos los gastos que realice el partido deberán ser autorizados expresamente por el interventor. No podrán enajenarse, gravarse o donarse los bienes muebles e inmuebles que integren el patrimonio del partido político; **d)** Una vez que la Junta General Ejecutiva emita la declaratoria de pérdida de registro legal a que se refiere el párrafo 1 del artículo 102 de este Código, o que el Consejo General, en uso de sus

facultades, haya declarado y publicado en el Diario Oficial de la Federación su resolución sobre la cancelación del registro legal de un partido político nacional por cualquiera de las causas establecidas en este Código, el interventor designado deberá:

I. Emitir aviso de liquidación del partido político de que se trate, mismo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para los efectos legales procedentes;

II. Determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores o acreedores, a cargo del partido político en liquidación;

III. Determinar el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere la fracción anterior;

IV. Ordenar lo necesario para cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido político en liquidación; realizado lo anterior, deberán cubrirse las obligaciones fiscales que correspondan; si quedasen recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación, aplicando en lo conducente las leyes en esta materia;

V. Formulará un informe de lo actuado que contendrá el balance de bienes y recursos remanentes después de establecer las provisiones necesarias a los fines antes indicados; el informe será sometido a la aprobación del Consejo General del Instituto. Una vez aprobado el informe con el balance de liquidación del partido de que se trate, el interventor ordenará lo necesario a fin de cubrir las obligaciones determinadas, en el orden de prelación antes señalado;

VI. Si realizado lo anterior quedasen bienes o recursos remanentes, los mismos serán adjudicados íntegramente a la Federación; y

VII. En todo tiempo deberá garantizarse al partido político de que se trate el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen para estos casos. Los acuerdos del Consejo General serán impugnables ante el Tribunal Electoral.

Por último, es atribución de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, aplicar el procedimiento de liquidación respectivo, en términos del artículo 81, inciso m) del Código de la materia.

En conclusión, la liquidación de partidos políticos, es un procedimiento electoral llevado a cabo por el Instituto Federal Electoral por conducto de la Unidad de Fiscalización, derivado de la declaratoria de cancelación o pérdida del registro del partido político, que tiene por objeto la extinción de la personalidad jurídica y patrimonio de dicho partido, que va desde la designación de un interventor hasta la adjudicación total a la Federación de los bienes remanentes que existieren.

Este tipo de liquidación es similar a una liquidación de persona moral de sociedades mercantiles en la que se nombra a un liquidador que tiene como función primordial la extinción de la sociedad de que se trate el cumplimiento de sus obligaciones, y la administración de sus bienes.

El interventor tendrá facultades para actos de administración y dominio sobre los bienes y recursos del partido político que no haya alcanzado el porcentaje mínimo de votación, por lo que todos los gastos que realice el partido deberán ser autorizados por el interventor. No podrán enajenarse, gravarse o donarse los bienes muebles e inmuebles que integren el patrimonio del partido político.

Una vez que la Junta General Ejecutiva emita la declaratoria de pérdida de registro, o que el Consejo General haya declarado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la resolución correspondiente, el interventor responsable del control y vigilancia directos del uso y destino de los recursos y bienes del partido, designado por la Unidad de Fiscalización deberá:

- a).- Emitir aviso de liquidación del partido político y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*;
- b).- Determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores o acreedores, a cargo del partido político en liquidación;
- c).- Determinar el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para el cumplimiento de las obligaciones señaladas;
- d).- Prever lo necesario para cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido político en liquidación; luego se cubrirán las obligaciones fiscales que correspondan; si quedasen recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación;
- e).- Formular un informe de lo actuado que contendrá el balance de bienes y recursos remanentes, el informe será sometido a la aprobación del CG;
- g).- Una vez aprobado el informe, con el balance de liquidación del partido de que se trate, el interventor ordenará lo necesario a fin de cubrir las obligaciones determinadas, en el orden de prelación antes señalado;
- h).- Si realizado lo anterior quedasen bienes o recursos remanentes, los mismos serán adjudicados íntegramente a la Federación;
- i).- En todo tiempo deberá garantizarse al partido político de que se trate, el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen para estos casos. Los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal

Electoral serán impugnables mediante el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>138</sup>.

**g) Procedimientos Sancionadores Electorales en Materia de Fiscalización.**

Los artículos 372, párrafos 1, inciso b), y 2, y 377, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la Unidad de Fiscalización es el órgano competente del Instituto Federal Electoral para tramitar y substanciar los procedimientos administrativos sancionadores electorales derivados de la presentación de quejas sobre financiamiento de los partidos políticos, y en su caso de agrupaciones políticas, así como formular el proyecto de resolución correspondiente de dichos procedimientos, que será sometido a la consideración del Consejo General en la siguiente sesión que celebre.

La Unidad de Fiscalización, por medio de su Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, está facultada para iniciar procedimientos de fiscalización (quejas y procedimientos oficiosos) sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos y agrupaciones políticas. Lo anterior, puede darse en los siguientes supuestos:

**I.-** Con motivo de la presentación de escrito de queja sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, si cumple con los siguientes requisitos: i) La queja debe de ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante,

---

<sup>138</sup>Vid. artículo 103, párrafo 1, inciso d) del COFIPE.

señalando domicilio para oír y recibir notificaciones ; ii).- En caso de ser presentada a nombre de algún partido o agrupación política, el promovente deberá acreditar su personería; iii).- El escrito de queja deberá contener narración de hechos que la motivan y aportar elementos de prueba o indicios; iv).- Deberán ser presentadas dentro de los 3 años siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el DOF el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian.

**II.-** De oficio, para conocer de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o agrupación política, fundando y motivando debidamente el acuerdo por el cual decida realizarlo de esa forma.

Cubiertos los requisitos procesales de inicio del procedimiento administrativo sancionador electoral, dada la naturaleza propia del procedimiento, implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga para apoyarse y requerir a: Autoridades federales, estatales y municipales; Personas físicas o morales, públicas o privadas; Partidos y agrupaciones políticas; órganos centrales y desconcentrados del Instituto

Mediante la realización de las diligencias antes señaladas, la autoridad electoral recaba elementos para presumir la comisión de un ilícito en la materia o desestimar los hechos investigados (en cuyo caso se realizará una resolución). Una vez que la autoridad electoral tiene conocimiento de alguna irregularidad, se emplaza al partido o agrupación política presuntamente responsables, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; las que sólo podrán ser documentales (públicas y privadas), técnicas, pericial contable, presuncionales e instrumental de

actuaciones, las cuales deberán ser exhibidas junto con el escrito con el que se comparezca ante la autoridad, pues las aportadas posteriormente no serán tomadas en cuenta para la integración del expediente. Concluido el plazo otorgado al partido político para contestar las imputaciones que se le hacen, así como para ofrecer pruebas, se formulará la resolución correspondiente, la cual se someterá directamente a la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## **CAPÍTULO VII**

### **DERECHO COMPARADO**

Dando seguimiento a las faltas administrativas o infracciones en materia electoral, a continuación haremos breve referencia a diferentes países, tomando como referencia diversos ordenamientos jurídicos electorales, que nos brindarán la posibilidad de conocer algunas de las regulaciones normativas aplicables a partidos políticos y organizaciones políticas.

- **Bolivia**

La Ley de Partidos Políticos de dicho país, contiene específicamente las denominadas infracciones y sanciones administrativas, que gradualmente se aplicarán a los partidos políticos y organizaciones políticas o alianzas. En consecuencia, citaremos textualmente el artículo 67º del Capítulo Décimo Sección II, relativo a los miembros de la dirección nacional de partidos políticos en los siguientes términos:

**Artículo 67º (infracciones leves). Constituyen infracciones leves:**

- a)** El incumplimiento o alteración de los requisitos exigidos para el registro partidario conforme a lo establecido en la presente ley;
- b)** La imposición de contribuciones a sindicatos, empresas, entidades culturales o cívicas, así como a personas que no militen en el partido político o alianza;
- c)** El descuento por planilla a título de aportes al partido político o alianza;
- d)** El pago de sumas de dinero o entrega de especies, como forma de acción política, a las personas no militantes del partido político o alianza;

- e) El incumplimiento de la obligación de desarrollar organismos de investigación científico-político y de educación política, cívica o ciudadana.
- f) La inobservancia de los procedimientos de admisión y separación de sus afiliados.
- g) La utilización de instalaciones, recursos económicos y financieros del Estado o los provenientes de la cooperación extranjera en actividad partidaria.
- h) la falta de presentación del programa de gobierno, plan anual de actividades o presupuesto anual conforme a lo exigido por esta Ley.
- i) El incumplimiento del deber de registrar los bienes muebles o inmuebles, de propiedad del partido, en los registros públicos respectivos.

Anotado lo anterior, resulta indispensable que transcribamos las sanciones contenidas en el artículo 68 de dicho ordenamiento jurídico, aplicables para el caso de que se incurra en alguno de los presupuestos señalados con antelación:

**Artículo 68º (sanciones a infracciones leves).** Las sanciones a las infracciones leves establecidas en el artículo anterior serán:<sup>139</sup>

- a) Multa hasta por un máximo del diez por ciento del financiamiento estatal al partido político de la gestión en curso al momento de cometido el hecho, en los casos b), c), h) e i).
- b) Multa hasta de un máximo del cinco por ciento del financiamiento estatal al partido político de la gestión en curso al momento de cometido el hecho, en los casos a), d) y e).

---

<sup>139</sup> Ley de Partidos Políticos, Bolivia, Corte Nacional Electoral, Ley de 25 de junio de 1999, artículos 67 y 68

**c)** Suspensión del mandato del dirigente infractor por un tiempo de hasta un año calendario, en los casos de los incisos f) y g).

En caso de reincidencia se aplicará el doble de la sanción establecida.

Asimismo, a continuación aludiremos al artículo subsiguiente en donde se hace alusión a ciertas consideraciones, que por sus características, revisten mayor importancia y consecuentemente se clasifican como graves, cometidas por los partidos políticos o alianzas.

**Artículo 69º (infracciones graves). Constituyen infracciones graves:**

**a).** La alteración de información prevista por la Corte Nacional Electoral, o su utilización con propósitos no electorales.

**b).** El incumplimiento de la obligación de presentar estados financieros ante la Corte Nacional Electoral del partido político o alianza.

**c.** El incumplimiento de la obligación de llevar la contabilidad de los movimientos económicos realizados del partido político o alianza.

**d.** El incumplimiento de la obligación de convocar a congresos, asambleas o convención nacional de acuerdo con su estatuto orgánico, salvo postergación por causas extraordinarias por decisión del propio partido en instancia facultada para ello

**e.** La organización, fomento o mantenimiento de grupos de acción violenta.

**f.** La falta de rendición de cuenta documentada.

Por supuesto, las sanciones a las violaciones graves se dejan contenidas en el artículo 70º de la Ley citada como a continuación se señala:

**Artículo 70° (Sanciones por infracciones graves).** Las sanciones a las infracciones graves establecidas en el artículo anterior serán<sup>140</sup>:

- a. Suspensión del financiamiento estatal, así como del derecho a participar en las próximas elecciones nacionales o municipales, en los casos de los incisos a) y b).
- b. Suspensión del financiamiento estatal en el caso de los incisos c) y f).
- c. Revocación del mandato a la Dirección Nacional en el caso del inciso d).
- d. Inhabilitación para postularse a cargos electivos nacionales, departamentos o municipales en la elección inmediatamente posterior a la fecha de la resolución respectiva, en el caso del inciso e)

Resultan suficientemente claros los conceptos que en la legislación del país en cita son considerados como infracciones leves, sin embargo, desde un punto de vista analítico, probablemente existan algunas consideraciones que a nuestro juicio podrían implicar mas que una falta, tal vez un delito electoral, no obstante, las presunciones mencionadas como leves así se concibieron y regularon en la ley correspondiente; lo que reafirma la diversidad de criterios que se observan en cada nación siendo tan divergentes, que no encajan en una disposición integral homogénea para establecer las características de lo que es una falta electoral.

Al referirse a las sanciones denominadas leves, simplemente se establecen en el sentido de la aplicación de la multa respectiva, que va del cinco al diez por ciento del financiamiento estatal, al partido que incurra en alguno de los presupuestos previamente señalados; y como excepción, se cita la suspensión del mandato del dirigente infractor hasta por un año de

---

<sup>140</sup> 7 Ley de Partidos Políticos, Bolivia, Corte Nacional Electoral, Ley de 25 de junio de 1999, artículos 69 y 70

comprobarse la comisión de alguna de las faltas establecidas, sin que pase desapercibido que en caso de reincidencia se aumentará al doble la sanción.

Respecto de las faltas graves, como sanción se dejan plasmadas las hipótesis de suspensión al financiamiento, el derecho a participar en las elecciones, revocación del mandato a la Dirección Nacional e inhabilitación para la postulación de cargos electivos nacionales.

Al analizar lo relativo a las suspensiones financieras, llama la atención que en ninguna de los presupuestos invocados se haga referencia alguna a la pérdida de registro del partido político o alianza; asimismo, se desprenden diversas responsabilidades a cargo de los representantes de los partidos políticos, desde el punto de vista de la inobservancia de obligaciones administrativas partidistas.

- **Guatemala**

En relación con los procesos electorales, en el país de referencia se tiene la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que regula las infracciones y sanciones a que se harán acreedores los partidos políticos que actúen de manera coincidente con las hipótesis reguladas; por lo tanto, acudiremos a la expresión de los numerales respectivos, para tener un conocimiento más cercano a los criterios sustanciados, que han quedado plasmados en la Ley respectiva.

**Artículo 88<sup>141</sup>.**- **Sanciones.** El Tribunal Supremo Electoral o Director General del Registro de Ciudadanos, podrán imponerles a los partidos políticos, por infracción a las normas legales que rigen la constitución y funcionamiento, las siguientes sanciones.

- a. Amonestaciones;
- b. Multa
- c. Suspensión temporal;
- d. Cancelación

**Artículo 89.- Amonestaciones.** La amonestación privada o pública, procederá en caso de que un partido político incumpla o desobedezca, algún mandato escrito del Tribunal Supremo Electoral. La amonestación se hará por escrito y explicando las causas que la justifiquen.

**Artículo 90.<sup>142</sup>- Multas. Se sancionara con multa al partido político que:**

- a. No presente al Registro de Ciudadanos, dentro del término fijado en el artículo 27, inciso h) de esta ley, para su inscripción, copia certificada del acta de toda asamblea nacional, departamental o municipal;
- b. Reincida en el incumplimiento o desobediencia de algún mandato, escrito, del Tribunal Supremo Electoral, después de haber sido amonestado;
- c. Incumpla o desobedezca cualquier disposición emitida por el Tribunal Supremo Electoral, después de haber sido amonestado;
- d. No presente, dentro de los quince días hábiles siguientes, la documentación necesaria para inscribir la fusión de que sea parte. Todos

---

<sup>141</sup> Base de datos políticos de las américas. (1999) Guatemala: Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985, Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Guate/ppley.html>.

<sup>142</sup> Base de datos políticos de las américas. (1999) Guatemala: Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985, Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Guate/ppley.html>

los partidos políticos participantes en fusión serán solidariamente responsables por la multa que se imponga por razón de este inciso;

**e.** No presente para su inscripción, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la escritura pública respectiva, cualquier modificación a su escritura constitutiva o a sus estatutos; y

**f.** Utilice libro de actas que no estuviere autorizado por Registro de Ciudadanos, en relación a cualquiera de sus órganos colegiados. Las actas registradas en el libro no autorizado, serán nulas.

Las multas deberán ser pagadas en la Dirección General de Rentas Internas, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha en que haya sido notificada su imposición o resolución que declare sin lugar la impugnación que hubiere sido presentada. El monto de las multas imponibles será de cien mil quetzales de acuerdo con la gravedad del hecho cometido y podrán ser impugnadas mediante los recursos de ley.

**Artículo 92.- Suspensión temporal.** Procede la suspensión temporal de un partido político:

**a.** Cuando en cualquier tiempo, el Registro de Ciudadanos determine que el número de sus afiliados es menor al que señala el inciso a) del artículo 19 de esta ley;

**b.** Cuando el Registro de Ciudadanos determine que no cuenta con la organización partidaria que requiere el inciso c) del artículo 49 de esta ley;

**c.** Si el partido no ha pagado las multas que se le hayan impuesto de acuerdo con el artículo 90 de esta ley;

La suspensión durará hasta un máximo de seis meses. Si dentro de dicho plazo el partido corrige la causal de suspensión, ésta deberá levantarse.

Durante el periodo de suspensión, el partido no podrá ejercer los derechos que establece el artículo 20 de esta ley, ni participar en proceso electoral alguno, ya que la personalidad jurídica del mismo subsistirá para llevar a cabo los actos necesarios para corregir la causal de suspensión. No podrá suspenderse un partido después de la convocatoria a una elección y hasta que esta se haya celebrado.

**Artículo 93.- Cancelación del partido.** Procede la cancelación de un partido político:

**a.** Si por acción propia o acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas;

**b.** Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos en la forma que señala el artículo 86 de esta ley.

**c.** Transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiera presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo, han sido corregidas; y,

**d.** Si participa, en actos que tiendan a corregir a la persona que ejerce el cargo de Presidente de la República, a vulnerar el principio de alternatividad, o aumentar el período fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República.

En estas infracciones hacia los partidos políticos, encontramos un elemento nuevo o por lo menos divergente, que es la amonestación, y que sólo será procedente para el caso de que no se obedezca el mandato escrito del Tribunal Supremo Electoral.

En lo que corresponde a las multas por imponer, se refieren básicamente a las funciones administrativas y desobediencia a las disposiciones emitidas por el Tribunal Supremo Electoral, y que al parecer no inciden con importancia en el proceso electoral, observándose con mucha probabilidad que las infracciones pueden considerarse concordantes y adecuadas.

En relación con las multas, estimamos que no existe un parámetro establecido que tipifique la infracción y su sanción aplicable estrictamente al hecho, de donde se infiere la aplicación del criterio del juzgador para imponerlas, sin descontar que dichas resoluciones pueden ser impugnadas mediante los recursos establecidos por la ley.

La suspensión temporal de un partido político como sanción, tendrá como punto de aplicación la falta complementaria del número de afiliados establecidos por el ordenamiento citado, por igual, cuando se carezca de la organización partidaria exigida por la ley, así mismo cuando el partido sujeto al pago de una multa no la haya liquidado; parece acertada la suspensión que en este supuesto implica su inacción durante el plazo de seis meses, dejándose establecido que si corrige la infracción liquidándola en el plazo citado se suspende la sanción, lo anterior sin que pierda el partido penado su personalidad jurídica.

En lo tocante a la cancelación de un partido político, como se aprecia en el artículo 93 del ordenamiento jurídico indicado, se observa que los supuestos enunciados son adecuados por la importancia y trascendencia que implica su inobservancia o falta de cumplimiento, como lo es el fraude en el resultado de las votaciones configuradas, dejándose a la vez abierto el cause para deslindar la responsabilidad de los involucrados desde el punto de vista penal; otro caso lo sería el no obtener por lo menos el cuatro por ciento de los votos validos emitidos, hecho éste que fundamenta y acredita la sanción de cancelación frente a la lógica que representa la falta de simpatizantes, inconsistencia de sus postulados, promoción ideológica raquítica, falta difusión de los principios que rigen al partido, entre otros factores.

En otro de los aspectos, como lo es que el partido político cumpla o subsane la sanción que motiva la suspensión; al no hacerlo, justifica la cancelación, y por último, resulta indudablemente debida su aplicación, desde nuestro punto de vista, ante el hecho de que el partido político pretenda reelegir a la persona que ostenta el cargo de Presidente de la República vulnerando el principio de alternatividad; o bien, para el caso de que el partido político pretenda alargar el periodo constitucionalmente establecido, conforme a lo expresado en la ley que se analiza.

Evidentemente, los comentarios vertidos son apreciaciones que surgen de la lectura relativa a las faltas o infracciones y las sanciones a imponer; sin embargo, cabe mencionar la importancia del factor político, que no pasa desapercibido, y el cual genera una influencia considerable en la legislación correspondiente, no olvidándose que la reglamentación inmersa tiene como punto de coincidencia el estatus gubernativo de la nación, así como con los factores económicos y sociales que permiten detectar la estabilidad que

prevalece en el ámbito político, el cual, de una u otra forma, se plasma en la normatividad correspondiente, vislumbrándose el mayor o menor grado de democracia que prevalezca.

- **México**

Respecto al régimen sancionador en nuestro país, como se ha destacado a lo largo del presente trabajo, se debe recordar que el derecho punitivo del Estado se justifica en una potestad sancionadora electoral con fundamento en el artículo 41 constitucional, en cuanto la reforma constitucional electoral de 2007 establece la potestad sancionadora electoral; y, la reforma legal de 2008, desarrolla la base legal de dicha potestad sancionadora al tipificar y sancionar las infracciones o faltas electorales.

Cabe advertir, que no existe en nuestra carta magna, una potestad sancionadora administrativa, como equivocadamente la mayoría de los estudiosos de este tema, tratan de aplicar a este nuevo derecho sancionador electoral, y no como lo pregonan que se trata de un derecho administrativo sancionador; en consecuencia, esta configuración legal en el nuevo régimen sancionador trata de tutelar o preservar los principios rectores que rigen a las elecciones como serían la equidad de las elecciones, la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad electoral como órgano constitucional autónomo lleve a cabo su función, no sólo de administrar elecciones y que ese hecho no lo convierte en autoridad administrativa sino que su finalidad es la de una autoridad electoral que garantice la equidad en las elecciones a través de este mecanismo de solución de conflictos y controversias dentro de los procesos electorales.

El poder punitivo del Estado, en el campo del derecho penal 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 la comunidad en general, esto es, reprimir los ilícitos o delitos para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por ello es posible argumentar que los principios rectores del derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, serían aplicables al Derecho Sancionador Electoral, como manifestación del *ius puniendi*. Cabe precisar que se deben aplicar en forma directa 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 a las faltas electorales, por lo que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los faltas electorales, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones electorales y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la autoridad electoral. En este sentido se debe considerar la contextualización de las faltas o infracciones electorales en relación con los valores o bienes jurídicos tutelados. Para ello, es conveniente conceptualizar como los estudiosos de este tema<sup>143</sup> ha definido a la falta o infracción electoral, en sentido amplio, como un ilícito originado por una acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado democrático de derecho, y, en sentido restringido, como aquel comportamiento o conducta que, en cierta forma, vulnera el sistema electoral, que posea cierta gravedad y, por esa razón, se sancionan con una pena no privativa, limitativa o restrictiva de la libertad, correspondiendo fundamentalmente a una autoridad administrativa-sic- su investigación y sanción.

---

<sup>143</sup> Vid. SUP-RAP-041/2002 y SUP-RAP-047/2004

Por tanto, si el derecho penal tutela aquellas infracciones en las que se protegen los valores o bienes jurídicos más preciados, significativos o trascendentes para la sociedad, delegando aquellas otras conductas no tan graves a la vía electoral, entonces, se puede decir en el nuevo régimen sancionador electoral previsto no tan sólo a los partidos políticos, sino a los sujetos responsables por la comisión de faltas electorales se estará en presencia de infracciones o faltas de menor rango o importancia. En esa virtud el efecto de las infracciones o faltas a los documentos básicos y reglamentos de los partidos políticos tiene un impacto o trascendencia, limitándose por lo general a una relación especial de sujeción, esto es, a la normativa estatutaria de dichos institutos políticos.

Uno de los principios del derecho penal es el general de legalidad o de tipicidad o taxatividad, considerado como el mayor límite que las exigencias del Estado constitucional democrático de derecho ha impuesto al ejercicio de la potestad punitiva estatal, e incluye una serie de garantías para los ciudadanos que se traducen en la mínima intervención del Estado en el ámbito penal, para no ir más allá de lo que le permite la ley.

Para la tipificación de una falta o infracción electoral, se debe tener en cuenta su importancia en el orden jurídico, atendiendo a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que ésta efectivamente afecte o lesione, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante, o bien, no lesione los bienes jurídicos que se tutelan, no se debe sancionar al sujeto. En ese tenor, los sistemas punitivos, represores, o la imposición de penas severas o inclusive la prisión, son recursos de última ratio (principio de intervención mínima), ya que involucran sanciones privativas de derechos, que en el caso concreto, se reconocen en el régimen jurídico electoral; por lo cual, antes de acudir al expediente sancionador, se deben agotar otros

medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves - principio de subsidiariedad-, como ocurre con las vías internas partidarias o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto partidario irregular.

Sobre lo anterior, resulta aplicable la tesis relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en la que participé como Secretario de Estudio y Cuenta en la elaboración de dicha ejecutoria, y que dio origen al criterio identificado con el rubro y contenido siguiente:

***NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN.—***

*Debe tenerse presente que para la tipificación de una falta o infracción administrativa-electoral, primordialmente, se considera su relevancia en el orden jurídico, atendiendo a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que ésta efectivamente afecte o lesione, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante, o bien, no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no se debe sancionar al sujeto. Lo anterior resulta lógico en la medida en que las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales o importantes para la convivencia humana. Así, se reconoce que dichos sistemas punitivos son un recurso de ultima ratio (principio de intervención mínima), ya que involucran sanciones privativas de derechos (en la especie, los que se reconocen en el régimen jurídico electoral), por lo cual, antes de acudir al expediente sancionador, se deben agotar otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como ocurre con las vías internas partidarias o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto partidario irregular. Además, el*

*procedimiento administrativo sancionador, como especie del ius puniendi, debe tener un carácter garantista y, como se adelantó, un carácter mínimo (derivado del postulado del intervencionismo mínimo), en virtud de que el garantismo en esta materia no sólo comprende el acceso a la jurisdicción y, en particular, el derecho a interponer los medios de impugnación con todas las garantías procesales previstas constitucionalmente, en conformidad con lo establecido en los artículos 17, en relación con el 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también ciertas limitaciones a la potestad punitiva del Estado y, en particular, a la potestad sancionadora de la administración, como sería el principio de necesidad [nulla lex (poenalis) sine necessitate], consistente en que la intervención punitiva del Estado constituye un recurso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones fútiles o vanas, sino sólo aquellos comportamientos realmente lesivos que dañen el tejido social (principio de lesividad u ofensividad del hecho). En efecto, la responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, una especie del ius puniendi, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, en relación con el 39, 269 y demás disposiciones aplicables, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal*

o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia, el grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. En este sentido, la normativa invocada permite concluir que el legislador ordinario no optó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad sancionadora conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del Consejo General, sobre todo por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta. Por el contrario, no se debe sancionar al partido político si la conducta desplegada corresponde, en forma exclusiva, al ámbito interno o capacidad autorganizativa de dicho instituto político, o bien, involucra una decisión que atañe a su libre voluntad, como ocurre cuando se trata de la determinación del contenido o aplicación de decisiones políticas o ideológicas que estén vinculadas, por ejemplo, con la declaración de principios o el programa de acción, siempre y cuando la referida conducta no afecte algún derecho fundamental de los ciudadanos ni viole alguna norma de orden público. Asimismo, algunas otras conductas no necesariamente tienen la entidad suficiente para afectar dichos bienes jurídicos, como por ejemplo cuando se trata de las violaciones a la normativa partidaria en materia de medios y procedimientos de defensa, sin que se afecten los derechos del militante. En el sistema jurídico federal electoral, no todas las irregularidades procesales que cometan los órganos intrapartidarios dan lugar a la aplicación de una sanción, ya que sólo lo serán aquellas que tengan la magnitud suficiente y trasciendan al resultado final de la resolución respectiva, atendiendo a los principios jurídicos de intervención mínima y de subsidiariedad, ya que no siendo así dichas irregularidades en materia procesal electoral pueden ser controlables tanto por instancias internas del partido actor, como por instancias externas ante los tribunales competentes.

Desglosando los principios rectores del *ius puniendi* que se desprenden del criterio aludido, se pueden identificar los siguientes elementos: **1)** Para la tipificación de una falta o infracción electoral, se debe considerar su relevancia en el orden jurídico, atendiendo a su gravedad; y, los bienes jurídicos que efectivamente se lesionen; **2)** Si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante, o bien, si no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan; en consecuencia, no se debe sancionar al sujeto; **3)** El garantismo en la materia electoral comprende ciertas limitaciones a la potestad punitiva del Estado y, en particular, a la potestad sancionadora de la administración, como sería el principio de necesidad *nulla lex (poenalis) sine necessitate*, consistente en que la intervención punitiva del Estado constituye un recurso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones leves o vanas; **4)** La responsabilidad electoral no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva); **5)** No se debe sancionar al partido político si la conducta desplegada corresponde, en forma exclusiva, al ámbito interno o capacidad autorganizativa de dicho instituto político; **6)** No se sancionará al partido cuando la irregularidad se refiera a violaciones a la normativa partidaria en materia de medios y procedimientos de defensa, y no se afecten los derechos de los militantes; **7)** Sólo serán sancionables aquellas conductas que tengan la magnitud suficiente, y trasciendan al resultado final de la resolución respectiva.

Es importante destacar, que los procedimientos sancionadores, muchos y diversos en materia electoral, como se ha precisado a lo largo de los capítulos de este trabajo, como especie del *ius puniendi*, deben tener un carácter garantista y de intervención mínima del estado (derivado del

postulado del intervencionismo mínimo). En consecuencia, la potestad sancionadora electoral cuenta con dos atribuciones: **a)** Una facultad tipificadora; y, **b)** Una facultad sancionatoria. La primera consiste en establecer conductas ilícitas por ser el presupuesto de la sanción, así como la de prever las sanciones, ambas expresamente atribuidas por una norma con rango de ley –como en el código electoral federal-; y, una segunda, que importa la facultad de determinar en casos concretos, la comisión de la falta electoral y la responsabilidad de los diversos sujetos responsables, así como la de imponer la sanción consecuente.

Lo anterior se justifica si tomamos en cuenta a la garantía de tipicidad, que cuenta con las siguientes características: **a)** El supuesto normativo y la sanción correspondiente, deben estar determinados en la ley en forma previa a la comisión del hecho; **b)** La norma jurídica que establezca una falta o sanción, debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los sujetos responsables (partidos políticos, personas físicas y morales, servidores públicos, agrupaciones políticas, entre otros) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia (principios constitucionales de certeza y objetividad establecidos en el invocado artículo 41, párrafo segundo, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); **c)** Las descripciones de las faltas o infracciones electorales deben ser lo más precisas posibles, de manera que una conducta o hecho será típico sólo si es subsumible en la descripción de la falta o infracción. Todo lo anterior tiene una vinculación directa con la garantía de la tutela judicial efectiva<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Vid.- González Pérez Jesús, El Derecho a la Tutela Jurisdiccional. Editorial Civitas. Madrid, 1984. Página 29. La tutela judicial efectiva es el derecho que tiene toda persona a que se le haga justicia, a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas.

Por lo tanto, la garantía a ser oídos y vencidos por un órgano tercero imparcial establecido por el Estado Mexicano, es decir, no sólo el de acceso sino también el que sean cumplidos los requisitos establecidos en las leyes procesales, los órganos jurisdiccionales federales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido.

Por lo que respecta a las faltas administrativas y sanciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, encontramos que la aplicación de las mismas dependerá del criterio que en su análisis determine la gravedad o no de la falta para la aplicación de la sanción respectiva, que será responsabilidad del Instituto Federal Electoral como órgano competente, sin omitir el señalamiento que la resolución emitida por parte del Consejo General, podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya sentencia no admitirá recurso alguno por ser definitiva e inatacable, o sea, que es la última instancia decisoria.

Básicamente, las sanciones se hacen consistir en multa, reducción del financiamiento o supresión total del mismo en forma temporal, suspensión del registro como partido político u organización política, y de llegarse al extremo, con la cancelación del registro.

La expresión de las faltas administrativas, infracciones o irregularidades que se dejaron señaladas con antelación, tienen coincidencia en sus supuestos con algunas de las que se citaron con antelación, concretamente las referidas a Bolivia y Guatemala; no obstante lo anterior, difieren en su contenido y apreciación para la aplicación de la sanción respectiva, pero

resulta natural si tomamos en cuenta los sistemas de gobierno que prevalecen en cada uno de ellos y las características de sus procesos electorales, en los que tiene influencia potencial su desarrollo económico, político y social.

Por lo tanto, la legislación electoral reguladora de su normatividad, se ajusta y condiciona a los factores que permiten un desarrollo integral equilibrado de sus comicios electorales, y en consecuencia la aplicación de sanciones, acotando las referidas a las faltas y lo que se considera un delito en materia electoral; en iguales circunstancias el criterio conceptual de las faltas administrativas en nuestro país se condiciona a la legislación y factores socio-políticos inherentes a los procesos electivos.

En consecuencia, del análisis y estudio de las faltas y sanciones, se desprende al menos, que los razonamientos inmersos en los supuestos normativos de las faltas electorales aplicables a los partidos políticos y organizaciones, guardan un equilibrio razonable sin rebasar el cabal entendimiento de lo que es una falta administrativa, y lo que escapa a su particularidad que constituiría un delito.

Asimismo, encontramos que la aplicabilidad de las sanciones administrativas, queda a juicio de las consideraciones y criterios que en su momento se prodiguen para constituir la mayor o menor gravedad de la falta; sin embargo, al parecer, se requiere profundizar en la estructuración normativa de un derecho administrativo sancionador electoral, que permita la observancia valoración y afectación de los elementos procedimentales constitutivos de la conducta o acción desplegada, apoyados y plasmados en la legislación contenida de nuestros ordenamientos jurídicos de la materia.

Acotadas las reflexiones citadas, resulta procedente tratar de establecer en forma diáfana algunos conceptos relacionados con nuestra ciencia del Derecho Electoral Mexicano. Para tales efectos, es previsible tener en cuenta al desarrollo como una forma de transformación hacia la dinámica evolutiva de las ideas humanas, que desde luego, tendrán un fiel reflejo en el ámbito de lo intelectual y de lo artístico para traducirse y anidarse más tarde, en el intelecto del ser humano, manifestándose exteriormente en la conducta individual y colectiva.

De tal suerte, que la civilización se entiende como una sinonimia de lo cultural que globaliza las características que le son singulares a un pueblo o nación, fijándose un especial énfasis en los parámetros de instrucción y educación que le distinguen facilitándole el cultivo de las letras, y como consecuencia lógica, referida al tema que nos ocupa, el surgimiento del Derecho Electoral Mexicano como basamento de una cultura política con aires democráticos, que sin embargo, desde nuestra óptica, no representa más que el intento válido para abordar algunos de los matices de un concepto indivisible y pragmático que históricamente se ha definido como *democracia*.

En íntima relación con lo expuesto, haremos cita de la definición de Cultura: *"Desarrollo intelectual o artístico / Civilización // Acción de cultivar las letras, ciencias"*<sup>145</sup>

Los pronunciamientos para entender lo que significa la cultura, tienen innumerables criterios argumentados por los autores, que tienen diferencias en los términos pero una gran similitud en el contenido. Así, Gomezjara se manifiesta respecto de la cultura, diferenciándola del hábitat, y entendiéndola como una expresión sociológica creación del hombre referida

---

<sup>145</sup> García, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. México 1988, p.296.

a la estructura social que le rodea, y misma que potencialmente involucra a quienes resultan protagonistas del Derecho Electoral, posibilitando la creación o modificación tendiente a materializar evolutivamente las ideas latentes de una estructura política-democrática del ente colectivo; por lo tanto, su expresión de cultura se constriñe a los siguientes términos "... la parte del ambiente fabricada por el hombre".<sup>146</sup>

Otro de los conceptos de vital importancia inmerso en la ciencia del Derecho Electoral, es el de la política; por lo cual, requerimos partir de una de ellas bajo la siguiente expresión "*Versado en las cosas del gobierno y negocios del Estado... arte de gobernar y mantener la tranquilidad, seguridad y progreso social*",<sup>147</sup> significativamente podemos inferir que es la práctica o ejercicio de una materia específica, siendo para tales efectos el arte de gobernar, deduciéndose oportunamente que el político tiene el compromiso de conocer con amplitud y concreción no sólo el Derecho Electoral, sino también de aquellas materias afines e idóneas indispensables para conducir con eficacia la misión singular que sólo se reserva al ente humano, gobernar.

Otro de los fundamentos, lo es el concepto de democracia, que deriva del griego *demos*, pueblo y *Kratos* autoridad; o sea, gobierno en el cual el pueblo ejerce su soberanía. Ahora bien, enunciados los anteriores conceptos, hemos de referirnos concretamente al Derecho Electoral regulado por la Constitución, que doctrinalmente lo entendemos como

---

<sup>146</sup> Gomezjara, Francisco A. Sociología, novena edición, Editorial Porrúa, México, 1982.p 178.

<sup>147</sup> Raluy Poudevida, Antonio. *Breve Diccionario Porrúa de la Lengua Española*. México: Editorial Porrúa, 1986. Pág. 346.

derivado del Derecho Público, con la característica de autonomía y auxilio de otras ramas del derecho. Valgan las reflexiones anteriores para considerar integralmente su estructura básica, y en consecuencia, la importancia de los objetivos que persigue.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Las faltas o infracciones electorales no constituyen delitos o ilícitos administrativos previamente tipificados, lo que conlleva a establecer y deducir la no gravedad de las acciones suscitadas en los procesos electorales, para concebirlas como simples faltas o infracciones electorales, pues *a contrario sensu*, estaríamos frente a un delito electoral.

**SEGUNDA.-** La definición de falta o infracción electoral que se propone y que intrínsecamente se relaciona en forma coherente con lo que se pretende clarificar, o sea, las faltas o infracciones en materia electoral previstas en nuestro código de la materia, y no ilícitos administrativos como punto de partida para la instrumentación de un Derecho Sancionador Electoral; desde luego, matizado con los principios que le sean aplicables del *ius puniendi* y no a los principios del derecho administrativo, que sean coincidentes con la pretensión reguladora de aplicabilidad en materia electoral.

**TERCERA.-** A diferencia del derecho español, la potestad sancionadora de la administración se encuentra prevista a nivel constitucional en el artículo 25.1 de la Constitución Española que medularmente señala, en pie de igualdad, las categorías de delitos, faltas e infracciones administrativas; y determina primariamente, el inequívoco reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la administración, e impone posteriormente la aplicación en dicha esfera sancionadora de todas y cada una de las exigencias inherentes al general principio de legalidad penal.

Por lo que hace a la Administración Pública, la misma es entendida como gestión de intereses y servicios públicos, cuyos fines últimos y el marco

normativo de su gestión, son otorgados por el Poder Legislativo; empero, su correcta realización es de su propia responsabilidad, siendo que al colaborar reglamentariamente con las leyes, resulta que la actuación represiva forma parte de la gestión administrativa gubernamental.

**CUARTA.-** En nuestro país la situación es diferente ya que el Instituto Federal Electoral es un órgano constitucional autónomo que no forma parte de la Administración, y tiene establecida su naturaleza jurídica en la propia de la Constitución Federal, misma que lo considera un órgano constitucional autónomo. Para muestra, vale citar uno de varios procedimientos sancionadores en materia de fiscalización que tiene su fundamento en el artículo 41, fracción II, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se establece sustancialmente, que la ley ordenará los procedimientos para el control y uso de todos los recursos con que cuenten; y dispondrá también, las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones previstas en esa materia.

**QUINTA.-** El Derecho Sancionador Electoral es el conjunto de normas que establecen infracciones o faltas electorales tanto por la Constitución General, como las previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los acuerdos y resoluciones que la autoridad electoral federal en ejercicio de la facultad reglamentaria emite en materia de fiscalización, como del artículo 134 Constitucional, actos anticipados de campaña, de neutralidad, tregua navideña, etcétera; para investigar, y en su caso, sancionar las conductas que contravengan dicha normativa electoral.

**SEXTA.-** En el nuevo régimen sancionador electoral a nivel legal, se encuentra conformado por diversos procedimientos disciplinarios como el

ordinario, el cual se puede incoar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, también se establece que cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por violaciones a la normatividad electoral; por lo que como se aprecia, no se requiere una calidad específica para el denunciante, ni que los hechos o denuncias le causen perjuicio alguno.

**SÉPTIMA.-** El procedimiento especial sancionador, previsto en el artículo 368 del código comicial federal, establece tres supuestos de procedencia. El primero atiende a cuando la infracción está relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante procesos electorales locales; siendo entonces, que la autoridad administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral. El segundo, si se trata de difusión de propaganda que denigre o calumnie, sólo podrá iniciarse a instancia de parte agraviada. Y por último, el tercero, previsto en el artículo 371 del código comicial federal que se refiere a las denuncias relacionadas con la ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa, o de aquella pintada en bardas o cualquier otra transmitida por radio y televisión; sin embargo, no especifica a los sujetos que pueden denunciar.

**OCTAVA.-** El procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, contemplado en los artículos 372 al 378 del código de la materia y subsecuentes, se establece lo relativo a las quejas derivadas de la fiscalización del financiamiento y gasto de los partidos políticos nacionales o agrupaciones políticas, sin especificar quién puede presentar las quejas atinentes. De conformidad al artículo 81, inciso o) del ordenamiento jurídico invocado, la Unidad de Fiscalización es competente para instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar, respecto

de las quejas relacionadas con la fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos. Dicha Unidad propone al Consejo General la imposición de las sanciones procedentes, pero admite el desistimiento de los quejosos, en cuyo caso se sobresee el asunto.

**NOVENA.-** El Procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos, se prevé en el artículo 381 del código electoral federal; estos procedimientos se iniciarán de oficio y a petición de parte, por denuncia o queja, presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o, en su caso, por el Ministerio Público Federal, aunque no se admiten las denuncias anónimas.

**DÉCIMA.-** El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla dos sub especies de procedimientos especializados sancionadores en materia de radio y televisión. El primero, es el relativo al supuesto de violación a las reglas previstas por el artículo 41, Base III de la Constitución Federal; el segundo, comprende los supuestos de violación al artículo 134, párrafo séptimo constitucional, comisión de actos anticipados de campaña y precampaña, y violaciones a disposiciones de propaganda política y electoral que no sea difundida por radio y televisión. Por tanto, se debe incluir a los servidores públicos como sujetos sancionables en el párrafo 1, como inciso b), debiendo decir **“Respecto de los Servidores Públicos”**, y recorrer secuencialmente los demás incisos. En dicho apartado se deberán establecer sanciones económicas que el propio servidor público tendrá que pagar en lo individual, con independencia de otras responsabilidades civiles, penales y/o políticas, que conforme a su cargo, le corresponda por infringir el código de la materia.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Se deberá normar el concepto de principio de imparcialidad consagrado en los artículos 134 Constitucional y 347 del COFIPE, en el sentido de que la imparcialidad no se vulnera únicamente con el desvío de recursos públicos, como lo establece de manera genérica el 134 constitucional, sino además se debe interpretar armónicamente con lo que disponen los artículos 109, 113 Constitucionales, a efecto de que se incluya cualquier otro acto de parcialidad en el ejercicio de sus funciones, o en virtud de la responsabilidad que el propio cargo le otorga; vgr, la participación del Presidente de la República y otros Gobernadores durante los procesos electorales de los años 2009 y 2012, ya que tales servidores públicos, en materia electoral, violaron dicho principio por acción u omisión.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Con motivo de las jurisprudencias 10/2009 y 11/2009, incluir una redacción a fin de aclarar la excepción prevista en el artículo 228 del código electoral federal en relación a grupos parlamentarios y la obligación de estos de abstenerse de difundir propaganda durante la realización de procesos electorales, máxime si ya la Sala Superior emitió una ejecutoria en la que dejó sin efectos las jurisprudencias 10/2009 y 11/2009.

**DÉCIMA TERCERA.-** Regular en el código de la materia, si la utilización de programas sociales, o la inclusión en la campaña electoral de un partido político, de la figura del Ejecutivo Federal o local, puede ser considerada como propaganda legal al ser difundida por los partidos políticos por medio de referencias o alusiones; o bien, si utilizan expresiones alusivas directamente a programas de desarrollo social aplicados por gobiernos federales o estatales; o también, si es viable la utilización de la figura del mandatario federal o local. Todo ello, para delimitar si tales conductas se consideran legales o si por el contrario, las mismas vulneran el principio de

equidad, razón por la cual habría que prohibirlas expresamente dentro del catálogo de infracciones o faltas electorales.

**DÉCIMA CUARTA.-** Modificar el artículo 368, párrafo 1 del código comicial federal, en el sentido de que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, la misma sea del conocimiento del Instituto Federal Electoral aunque la propaganda refiera a procesos electorales estatales concurrentes, para que éste ordene la suspensión de dicha propaganda por medio de la aludida Comisión de Quejas y Denuncias; en la inteligencia de que la determinación sobre la comisión de la infracción, corra a cargo de las respectivas autoridades electorales locales.

**DÉCIMA QUINTA.-** En el desarrollo del procedimiento especial sancionador, se ha visto una serie de deficiencias que parten del hecho de pretender regular con una misma vía procesal, distintas hipótesis de procedencia que tienen características y fines diferentes, el incumplimiento de la obligación de transmitir tiempos de radio y televisión, que la difusión de propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que implique la promoción personalizada de un servidor público. El primer supuesto justifica la celeridad del proceso y la finalidad que se persigue al resolver el litigio consiste en restituir el ejercicio de la prerrogativa. En el segundo caso, se pretende determinar la responsabilidad del funcionario, determinar si empleó fondos públicos en la comisión de la conducta infractora; luego entonces, priva la certeza y la exhaustividad respecto al carácter sumario del referido procedimiento.

**DÉCIMA SEXTA.-** Los órganos electorales y jurisdiccionales federales en materia electoral, al momento de ser operadores jurídicos al aplicar

hipótesis a casos concretos para las cuales no existía previsión normativa expresa, han generado incongruencias y dificultades que obligan a emitir resoluciones que se apartan del marco normativo; más aún, de las exigencias del estado democrático de derecho. Una propuesta de colmar esta controversia sería que el procedimiento especial sancionador se utilice únicamente para controversias que se originen por la violación de las reglas previstas por el artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la asignación de tiempos en radio y televisión a los partidos políticos y autoridades electorales, para la difusión de transmisiones de naturaleza electoral, así como la prohibición de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigratorias o calumniosas, que se difunda por radio y televisión. Para este caso resulta indispensable que contemple la suspensión como medida cautelar, y que los actos procesales se lleven a cabo durante plazos sumamente breves; siendo que además, se restrinja la naturaleza de los medios de prueba que pueden aportar las partes.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** En los demás casos que se tramitan como el procedimiento especial sancionador, estos precisan de otra vía procesal y de disposiciones adjetivas que sean acordes a sus necesidades de fines. En ese sentido, requieren una adecuada y profunda reglamentación de las medidas cautelares aplicables (incluyendo aquellas de finalidad conservatoria); la regulación de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que cuente con tiempos suficientes para que las partes puedan comparecer con una defensa idónea y los medios de prueba pertinentes para acreditarla, además de cumplir con los principios de contradicción y exhaustividad.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Se propone regular el internet ya que los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinaron que el Internet es un espacio incontrolable, donde las personas tienen plena voluntad para decidir entrar a esos espacios, razón por la que propone adicionar al artículo 212 del COFIPE, que regula las precampañas, un párrafo con la redacción siguiente:

***“Los precandidatos no podrán contratar por sí o por interpósita persona, publicidad en espacios de internet a efecto de difundir su imagen o promover el voto para un cargo de elección popular fuera de los plazos establecidos para las precampañas.***

***La difusión en internet que realice un aspirante o precandidato de expresiones o información que denigre a las instituciones o partidos políticos o que calumnie a las personas, a partir del inicio del proceso electoral, será sancionada como un acto anticipado de precampaña en adición a lo previsto por el artículo 38, párrafo 1, inciso p) de este Código.”***

De igual manera, se debe adicionar al artículo 228 del COFIPE, que prevé el periodo de campaña, un párrafo con la redacción siguiente:

***“Los candidatos no podrán contratar por sí o por interpósita persona, publicidad en espacios de internet a efecto de difundir su imagen o promover el voto para un cargo de elección popular fuera de los plazos establecidos para las campañas.***

***La difusión en internet que realice un aspirante o precandidato de expresiones o información que denigre a las instituciones o partidos políticos o que.***

**DÉCIMA NOVENA.-** En los procedimientos sancionadores electorales en materia de fiscalización, el desistimiento es una figura jurídica que no estaba prevista en la normatividad de las quejas en materia de fiscalización, sin embargo, se debe tomar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados ya que estos involucran recursos públicos. Es decir el desistimiento es un mecanismo procesal que ejercen los partidos políticos lo que no es óbice para que la autoridad electoral pueda iniciar un procedimiento oficioso con la finalidad de allegarse de los elementos que le permitan continuar por su propio impulso con la investigación y determinar si se incurrió o no en una irregularidad en materia de financiamiento respecto al origen y destino de los recursos públicos.

**VIGÉSIMA.-** De acuerdo con el artículo 345, párrafo 1, inciso a), constituye una infracción al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la negativa de cualquier persona física o moral a entregar información requerida por el Instituto, entregarla incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento. En el artículo 354, párrafo 1, inciso d), se contemplan sanciones en caso de estos incumplimientos. Sin embargo, dicha normatividad en ninguna forma contempla alguna medida coercitiva que obligue a los particulares a entregar la información y documentación requerida. En virtud de que este tipo de procedimientos sancionadores electorales no se establecen medidas de apremio, se podría aplicar en forma supletoria lo estipulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** La reforma electoral de 2007 previó que los partidos políticos estén obligados a presentar informes trimestrales, los cuales tienen un carácter informativo del avance del ejercicio contable, y carecen de

poder vinculante por sí mismos. Los informes trimestrales sirven para que los entes políticos obligados tengan un mayor control en el interior de sus contabilidades.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** En relación al procedimiento de liquidación de partidos políticos nacionales, no se ha regulado con certeza los pasos de designación de interventor, ya que se encuentra sujeta a la actualización de alguna de las hipótesis señaladas en el Código para iniciar formalmente el proceso de liquidación, a lo cual deberá de reglamentarse para que dé certeza a partir de qué momento entrará en funciones para la liquidación de los bienes de los partidos; en ese sentido, la fecha probable podría ser a partir de los cómputos de la elección respectiva, por ejemplo. La liquidación significa hacer cuentas líquidas. Una vez que se hace líquido todo, se pagan deudas, se pagan a acreedores; incluso cumplir como obligaciones laborales y fiscales y lo que restara el interventor puede enajenar o bien, tomar las respectivas medidas cautelares.

**BIBLIOGRAFÍA**

Aleza García, J. F. *Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental*, en Derecho Penal de la empresa, 2002.

Álvarez Pastor, Daniel. *El procedimiento sancionador en las infracciones monetarias*, en Homenaje a García Trevijano.

Arroyo Zapatero, L. *Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal* REDC, n° 8, 1993.

Acosta Romero, Miguel. “*Las mutaciones de los estados en la última década del siglo XX, necesidades de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes*”. Ensayo de derecho constitucional comparado, México, Porrúa, 1993, 626 p.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, México, UNAM. Coordinación de Humanidades, 1994.

Asensi Sabater, José. “*Constitucionalismo y Derecho Constitucional, Materiales para una Introducción*”, Valencia, España, Editorial Tirant lo Blanch, 1996.

Barcelona Llop, Javier. *Las infracciones y sanciones administrativas en la Ley Orgánica 1/1992: Algunos aspectos problemáticos*, en Seguridad Ciudadana, 1993.

Bidart Campos, Germán José. *Las obligaciones en el Derecho Constitucional*, Argentina, Ediar, 1987, 148 p.

Bidart Campos, Germán José. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1993.

Blasco Pellicer, Ángel. *El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Orden Social*. Editorial Tiran Lo Blanch, Valencia, España, 1997. 195 Págs.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 8a. ed, 1991, 1048 p.

Cano Campos, T. *Derecho Administrativo Sancionador*, en Revista General de Derecho Administrativo, no. 4 y 5.

Cano Mata, A. *La fracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, 1984.

- Nuevo entorno de las infracciones y sanciones administrativas tras la entrada en vigor de la Constitución, REDA, n° 56, 1987.
- Potestad normativa sancionadora de las comunidades autónomas, RAP, N° 119, 1989.

Carbonel, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del derecho en México*, Editorial Porrúa, México, 2004.

Carbonel, Miguel. *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2005.

Carbonel, Miguel. *Elementos del Derecho Constitucional*, México, UNAM, Fontamara 2004.

Carretero Pérez, A., y Carretero Sánchez, A. *Derecho Administrativo Sancionador*, 1992.

Carbonel, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, editorial Porrúa, México, 2005.

Carretero Pérez, Adolfo y Otro. *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Revista De Derecho Privado, Madrid, España, 1992.240 Págs.

Cerezo Mir, J. *Curso de Derecho Penal español*, 1985. *Límites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, ADP, 1975.

Cobo Olvera, Tomás. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Tipo, Editorial Bosch, España, 2001,365 Págs.

Colomer Viadel, Antonio. *Prácticas de Derecho Constitucional*, Valencia, España, editorial Tirant lo Blanch, 1992, 597 p.

Coronado, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, 1899, México, pedagógica iberoamericana, 1997.

Cruz González, Edgar Armando Benjamín. *Las Medidas Cautelares en el derecho procesal constitucional mexicano*, México, el autor, 2001 232 p.

García de Enterría, E. *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA, n° 10, 1976.

- La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración. Dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional, REDA, n° 29, 1981.
- Principio de Legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución, en Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho, 1984.
- La eliminación general de las normas reglamentarias nulas con ocasión de recursos contra sus actos de aplicación, REDA, n° 66, 1990.

Ekmekdjian, Miguel Ángel. *Tratado de Derecho Constitucional, Constitución de la Nación Argentina, comentada y anotada con la legislación, jurisprudencia y doctrina*. Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1993.

Fairen Guillen, Víctor. *Estudios de Derecho Procesal Civil, Penal y Constitucional*. Madrid, España, Edersa, 1983.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Coord. *Derecho Procesal Constitucional*. Prólogo de Héctor Fix Zamudio, 4a. edición. México, Editorial Porrúa: Colegio De Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, 4 v.

Fix Zamudio, Héctor. *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. México, Querétaro. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, 25 p.

Garberí Llobregat, José. *La Aplicación de los Derechos y Garantías Constitucionales a la Potestad y al Procedimiento Administrativo Sancionador*. Editorial Trívium, S.A. Madrid, España, 1989.251 Págs.

García Belaunde, Domingo. *Derecho Procesal Constitucional*. Bogotá, Editorial Temis, 2001,209 p.

García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Revista de Occidente. Sexta Edición, 1961, 636 p.

González Rivas, J.J. *Las sanciones administrativas en la doctrina jurisprudencial*, 1994.

Gozaini, Osvaldo Alfredo. *Derecho Procesal Constitucional, amparo, doctrina y jurisprudencia*. Buenos Aires, Argentina. Rubinzal-Culzoni, 2002.527 p.

Gozaini, Osvaldo Alfredo. *Derecho Procesal Constitucional, Habeas Data Protección, de Datos Personales, Doctrina y Jurisprudencia*, Buenos Aires, Argentina. Rubinzal-Culzoni, 2001,526 p.

LLanderal Zaragoza, María de los Ángeles. *Nociones Básicas de Derecho Administrativo Sancionador Electoral*. México: Editorial Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2006, p 236

Lozada, Salvador María. *Derecho Constitucional Argentino, según el método de casos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1972, 858 p.

Lozano, José María. *Estudio del Derecho Constitucional Patrio*. México: Editorial Porrúa, 4a. ed. facsim, 1987, 567 p.

*Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, España: Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons, 1996. Traducción de: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.

Mata Pizaña, Felipe de la. *Repercusiones del Derecho Constitucional Electoral en las Entidades Federativas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de capacitación Judicial Electoral, 1997, 19 p.

Michavilla Nuñez, J.M. *El principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración: nuevas aportaciones del Tribunal Constitucional*. México: PJ, n° 6, 1987.

Nieto García, A. *Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria*. México: RAP, n° 44, 1964.

- Algunas precisiones sobre el concepto de policía, RAP, n° 81, 1976.
- Los principios de tipicidad y culpabilidad en las infracciones en materia de consumo, Estudios sobre consumo, 3, 1984.
- Potestad Sancionadora, en RGAP, n° 21, 1999.
- El arbitrio judicial.

Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 12a. edición, 1993, 590 p.

Ossa Arbeláez, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Legis Colombia, 2000. 700 Págs.

Pendas García, Benigno, Jeremy Bentham. *Política y Derecho en los orígenes del estado constitucional*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, 357 p.

Pereznieto Castro, Leonel, Comp. *Reformas constitucionales de la renovación nacional, hacia un nuevo derecho constitucional*. México: Editorial Porrúa, 1987.

Prieto Sanchís, L. *La jurisprudencia constitucional y el problema de las sanciones administrativas en el Estado de Derecho*. México: REDC, año 2.

Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales, 3a. ed, 1984.

Quintana López, T. *El principio non bis in ídem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios*. México: REDA, n° 56, 1986.

Quiroga Laviega, Humberto. *Derecho Constitucional latinoamericano*. México: UNAM. Instituto de investigaciones jurídicas, 1991, 544 p.

Rodríguez Domínguez, Elvito. *Derecho procesal constitucional, Teoría general, procesos constitucionales, jurisdicción internacional, textos legales, doctrinarios y jurisdiccionales*. Lima, Perú: Editorial Grijley, 1997, 603 p.

Sayeg Helu, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1987, 375 p.

Smend, Rudolf. *Constitución y Derecho Constitucional*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, 287 p.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 1990, 651 p.

Terrazas Salgado, Rodolfo y Suárez González, Gerardo. *Marco Constitucional y Legislativo del Derecho Electoral*. México: Tribunal Federal Electoral, 1993.

Trigueros Gaisman, Laura; y Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. México: Editorial Harla, 1995, 102 p. (Diccionario jurídico Harla. 2).

Valencia Martín, G. *Derecho Administrativo Sancionador y Principio de Legalidad*, en *El Principio de Legalidad*, 2000.

Zornoza, Pérez, J.J. *El sistema de infracciones y sanciones tributarias (Los principios constitucionales del derecho sancionador)*, 1992.

## **LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- Reglamento de Sesiones del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Sesiones del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Obras públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.
- Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos.
- Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización.
- Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos.
- Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante el cual se da a conocer el límite de las aportaciones en dinero o en especie de simpatizantes que podrá recibir durante el 2012, un partido político, y el que podrá aportar una persona física o moral facultada para ello, así como el límite de ingresos por aportaciones de la militancia, los candidatos y el autofinanciamiento en el mismo año.
- Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos mediante el cual se dan a conocer los plazos para la presentación de los informes anuales correspondientes al ejercicio 2011, a los cuales están obligados los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales.
- Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2012.
- Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se actualiza el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los

Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 en cumplimiento al resolutivo segundo del acuerdo identificado con el número CG382/2011.

- Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2011-2012.
- Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1.
- Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tesis, Volumen 2, Tomos I y II.