



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DEL ARTICULO 157 DEL CODIGO ELECTORAL
DEL ESTADO DE MEXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARIA DEL CARMEN BENITEZ DOMÍNGUEZ

ASESOR: MTRO. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

MAYO DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Por haberme hecho parte de su creación.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por todo lo que me dio desde el bachillerato.

FES ACATLÁN

Por todo lo recibido, a través de los profesores durante la licenciatura. Esperando en un futuro (si la vida me lo permite) regresarle un poco de lo que me dio.

A MI ABUELITA JUANA MURILLO PAZ

Por ser un ejemplo a seguir y una mujer fuera de lo común para su época. Así como por el apoyo brindado.

A MIS HERMANOS Y MADRE

Verónica, Enrique, Manuel y Lupita, en especial a mi hermano Rigpberto que es un ángel donde quiera que este. Y a mi mamá Rosa Domínguez por haberme regalado el don de la vida.

A MI TIO JAVIER DOMÍNGUEZ MURILLO

Por todo el apoyo que me brindo durante mi vida estudiantil.

A MIS AMIGAS

Eliana, Bety, Lety, Nieves, Erika. Por brindarme su amistad durante tanto tiempo.

A MI HIJA CASANDRA

Por ser quien me impulsa en estos momentos para seguir adelante.

A MI ASESOR

Maestro en Derecho Alfredo Pérez Montaña. Por todas las facilidades otorgadas para la realización del presente trabajo.

A LOS SINODALES

Lic. José Luis R. Velasco

Lic. María Cristina Poo Echaniz

Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez

Por ser personas dedicadas y aportar sus conocimientos a la UNAM-FES ACATLAN. Y en especial al Lic. Saúl Mandujano Rubio por todas las sugerencias realizadas para mejorar mi trabajo.

Y FINALMENTE...

AL LIC. JOSÉ RAFAEL BUSTULLOS CARRILLO

Mi maestro en Derecho Constitucional de quien guardo un grato recuerdo donde quiera que este.

ANALISIS JURIDICO-POLITICO DEL ARTICULO 157 DEL CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO

INTRODUCCIÓN	5
1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL	
Definición de democracia	9
Definición de ciudadano	13
Definición de autoridad	16
Definición de partidos políticos	17
Candidatos	20
Precampaña electoral	22
Campaña electoral	23
Propaganda electoral	26
Propaganda política	28
1.10 Proceso electoral:	30
a) Actos preparatorios	31
b) Jornada electoral	32
c) Actos posteriores a la elección:	34
• Resultados preliminares	35
• Cómputo y declaración de validez de la elección	36
2. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA NORMATIVIDAD DEL ESTADO DE MEXICO VINCULADA CON LA MATERIA ELECTORAL	
Servidor público	41
a) Principios éticos	43
Responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de México.	45
a) Responsabilidad civil	46
b) Responsabilidad penal	48

c) Responsabilidad administrativa	54
d) Juicio político	58

3 AUTORIDADES ELECTORALES Y PARTIDOS POLITICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

3.1 Instituto Electoral del Estado de México	
3.1.1 Definición	64
3.1.2 Antecedentes	64
3.1.3 Estructura	65
a. Órganos centrales	66
I. Consejo General	66
II. Junta General	66
III. Secretaría Ejecutiva General	67
b. Órganos desconcentrados	67
I. Órganos Distritales	68
II. Órganos Municipales	68
III. Mesas Directivas de Casilla	69
3.2 Tribunal Electoral del Estado de México	
3.2.1 Definición	70
3.2.2 Antecedentes	71
3.2.3 Integración	72
3.2.4 Organización	73
3.2.5 Atribuciones	73
3.3 Partidos Políticos en el Estado de México	74
3.3.1 Constitución y registro de un nuevo partido político	75
3.3.2 Derechos	77
3.3.3 Obligaciones	78

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL EN EL ESTADO DE MEXICO

4.1 Concepto	82
--------------------	----

4.2 Marco normativo	84
4.3 Tramite y sustanciación	86
4.3.1 Del escrito	88
a) Requisitos	88
b) Desechamiento	89
c) Improcedencia	90
d) sobreseimiento	90
e) procedimiento	91
4.3.2 Principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador electoral	93
4.3.3. Resolución emitida por el Consejo General	97
4.4 Recursos contra la resolución emitida	99
4.5 Ineficacia del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral	101

5. ARTICULO 157 DEL CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO

5.1 Importancia del artículo 157 del Código Electoral del Estado de México	105
5.2 Análisis jurídico-político del artículo 157 del Código Electoral del Estado de México	107
5.3 Análisis del artículo 356 en relación con el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México	116
5.4 Propuesta de reforma del artículo 157 del Código Electoral del Estado de México	121
5.5 Propuesta de reforma del artículo 356 del Código Electoral del Estado de México	125
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	134

INTRODUCCIÓN

La disciplina más joven del Derecho es el Derecho Electoral, esto provoca que no existan muchos estudiosos que se especialicen en temas electorales. Afortunadamente, existen cada vez más juristas que se interesan en estos temas. En la actualidad el Derecho Electoral tiene innumerables lagunas lo que provoca que constantemente en la legislación electoral de nuestro país se realicen reformas, como las realizadas en el ámbito federal a la Constitución Política a finales del año 2007 y la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en enero del año 2008; lo que dio como resultado que se reformen las legislaciones electorales en el ámbito local de los diferentes estados del país.

En el presente trabajo se analizara una problemática planteada en el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México, en donde se contempla la prohibición para fijar y distribuir propaganda electoral al interior de escuelas y edificios públicos; así como la no participación de las autoridades estatales y municipales durante el periodo de campañas, concretamente en lo que se refiere a la difusión de propaganda gubernamental y la entrega de programas de apoyo social. El Código Electoral del Estado de México fue innovador en ese aspecto, porque ya antes de la reforma en el artículo 157 se contemplaba la prohibición para que tanto el gobernador, los presidentes municipales y legisladores locales se abstuvieran 20 días antes de la elección a difundir programas gubernamentales y a operar programas de apoyo social, desafortunadamente no se contemplaba sanción alguna por la inobservancia de dicho artículo; actualmente en la reforma de 2008 al Código Electoral del Estado de México se contempla de una manera más clara que se sancionara conforme a la ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de México, pero el problema sigue siendo como trasladarlo a la realidad a fin de aplicar una sanción a los funcionarios públicos que inflingan el artículo

157 del Código Electoral del Estado de México, es demasiado complicado y yo me atrevería a decir imposible. Además, se debería señalar que la responsabilidad directa por la violación a éste artículo será el gobernador del Estado, los diputados locales y los presidentes municipales; según el nivel de gobierno que infrinja las disposiciones contenidas en este artículo.

Es por lo que en el primer capítulo, a manera de introducción se estudiaran diferentes conceptos, mismos que serán de importancia a fin de comprender mejor el planteamiento del problema del presente trabajo; por principio se definirá la palabra democracia (término muy utilizado en los últimos años), al ciudadano (elemento importante en todo lo relacionado con cuestiones político-electoral), autoridad (todas aquellas que realizan alguna función pública en la administración pública), partidos políticos (elemento importante, según algunos en la democracia moderna), candidatos (razón de ser en todas las competencias electorales), precampaña electoral, campaña electoral, propaganda electoral, propaganda política y proceso electoral; conceptos que se relacionan con el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México; pues todo funcionario público en especial el gobernador, legisladores locales y presidentes municipales deben tenerlos presente, a fin de cumplir con el principio de legalidad en la época de campañas electorales.

En el capítulo segundo, titulado “Responsabilidad de los servidores públicos en la normatividad del Estado de México vinculada con la materia electoral”, por principio se abordara el tema de servidor público, para concluir con el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, misma que se tratara de una manera general en el ámbito federal, para terminar con su regulación en el ámbito local en el Estado de México.

En el tercer capítulo, titulado “Autoridades Electorales y Partidos Políticos en el Estado de México” se estudiara de una manera general al Instituto Electoral del Estado de México, ya que con las reformas del año

2008 cambia la estructura de los órganos centrales; al Tribunal Electoral del Estado de México, por ser el órgano encargado de impartir justicia y de resolver los conflictos electorales en esta entidad; para terminar con el tema de los Partidos Políticos en el Estado de México.

En el capítulo cuatro, se tocara el tema del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, pues de ser aplicada alguna sanción por violación al artículo 157 del Código Electoral del Estado de México, se tendría que instaurar primero un procedimiento de este tipo.

Y finalmente el capítulo cinco, en donde se abordara de una manera más extensa lo que es al artículo 157 del Código Electoral del Estado de México; así como el artículo 356 del citado Código, ya que ambos guardan una relación estrecha. En este capítulo se realizará el análisis jurídico-político al artículo 157 del Código Electoral del Estado de México, tema del presente trabajo; para terminar con una propuesta de reforma.

Cabe señalar que el artículo 157, actualmente contempla una sanción a las autoridades estatales, municipales y legisladores locales, por la violación a este artículo; es importante que no quede en letra muerta y cumpla con su finalidad; a fin de limitar la actuación de los funcionarios públicos en época de campañas y con ello propiciar una contienda equitativa e imparcial.

Yo terminaría con las siguientes preguntas. Tal y como esta redactado actualmente el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México ¿Será posible aplicar alguna sanción administrativa a las autoridades estatales y municipales?, y en caso de ser así ¿Será posible sancionar al gobernador, a los diputados locales o los presidentes municipales? o ¿Será algún subalterno el que se sacrifique?.

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL SOBRE PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL

1.1 Definición de democracia

El significado etimológico de democracia es “el gobierno o poder del pueblo” y proviene del griego *Kratos* (poder) y del *demos* (pueblo). Definir la palabra democracia desde un punto de vista etimológico es algo sencillo, pero conforme lo trasladamos a la realidad en la sociedad humana se vuelve complicado; y lo es más aún, cuando consultamos a diversos autores de la ciencia política, pues cada uno tiene su propia opinión; unos la ven como una buena forma de gobierno y otros no. Además, hasta el momento no existe alguna definición aceptada por todos.

Por lo anterior, dar una definición más o menos exacta de democracia es algo sumamente complicado y aventurado; si nosotros consultamos una enciclopedia nos encontraremos con definiciones parecidas a la siguiente:

“Democracia es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.”¹

Entre los personajes de la historia que consideraron a la democracia como una mala forma de gobierno; se encuentra el filósofo **Platón**, en su libro “la república” escribe lo siguiente: “Es un Estado débil, inestable y menos durable. Preconiza una libertad sin límites de sus sujetos, llevando a un exceso de abusos conduciendo a la servidumbre, la anarquía y la esclavitud de las pasiones. Los dirigentes son nada más “habladores”, poco

¹ <http://wikipedia.es.wike>

competentes en política. Sus discursos son hechos con el fin de manipular y adoctrinar a los débiles.”²

El principal problema que considera Platón tiene la democracia es “la libertad”, ya que él piensa se puede caer en un libertinaje y en consecuencia no se respetarían ni leyes ni autoridades; además, en una sociedad en donde no existe una conciencia política y una buena educación entre sus habitantes, éstos pueden llegar a ser manipulados; actualmente, en nuestro país muchos ciudadanos son utilizados por partidos políticos a través de organizaciones; ya sea de trabajadores, campesinos, maestros, etc; y es muy frecuente ver marchas, plantones o bloqueos, conductas que se alejan totalmente del estado de derecho; siguiendo siempre lo que dicen sus dirigentes, por eso pienso que la opinión de Platón acerca de la democracia no esta tan despegada de nuestra realidad.

Abraham Lincoln definió la democracia de una manera sencilla y en pocas palabras “gobierno, del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. El problema en esta definición se encuentra en el pueblo, pues no todo el pueblo elige al gobierno; en el caso concreto de nuestro país, sólo los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y con credencial para votar pueden participar en la elección para elegir a nuestros representantes.

Giovanni Sartori es uno de los pensadores contemporáneos más sobresalientes de la ciencia política; es a la vez uno de los más duros críticos de la democracia moderna, pues considera que no existe; en su libro *Elementos de la Teoría Política* distingue tres aspectos: “En primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no

² ISLAS Colín, Alfredo y Florence Leze Lerond. Temas de Derecho Electoral y Político. México, D.F. Porrúa, 2004. pág 10

únicamente de titularidad de poder). En tercer lugar, la democracia es un ideal.”³

En *la democracia como principio de legitimidad*, nos dice Sartori que el poder deriva del pueblo (demos) mediante el consenso de los ciudadanos y nunca por la fuerza. La democracia se legitima a través del voto y en elecciones libres realizadas periódicamente; la crítica a este primer aspecto, se encuentra en el poder, ya que considera que no solo es de titularidad sino también de ejercicio y no todos podemos ejercer la titularidad del poder. En el segundo aspecto, *la democracia como sistema político, visto como una forma de autogobierno*; Sartori hace la siguiente crítica; la democracia actual tiene como problema que somos miles de ciudadanos, por esta razón dice “la democracia ‘en grande’ ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa –como referéndum y la iniciativa legislativa popular- no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes.”⁴ Finalmente, escribe Sartori que *la democracia actual es un ideal*, ya que en la realidad no es como debería ser; asimismo, considera que si no existiera ese ideal no podría existir la democracia real; “la democracia tal y como es (definida de modo descriptivo) coincide, ni coincidirá jamás con la democracia tal y como quisiésemos que fuera (definida de modo prescriptivo).”⁵

Es muy interesante lo que escribe Sartori de la democracia moderna; pero desde mi punto de vista siento que es demasiado radical, pues pretende que para que sea una auténtica democracia todos los ciudadanos debemos participar de manera directa en la toma de decisiones y formar parte del gobierno, como se realizaba en la antigua Grecia; pero como el mismo lo señalo, no puede ser igual principalmente por el número de ciudadanos que

³ SARTORI, Giovanni. *Elementos de la Teoría Política*. Madrid, España. Alianza Editorial pág. 29

⁴ SARTORI, Giovanni. Op. Cit. pág. 30

⁵ SARTORI, Giovanni. Op. Cit. pág. 31

integramos una nación; y en segundo lugar, al menos yo lo veo en el caso de México es la apatía que existe entre miles de ciudadanos que no se interesan en temas relacionados con la política.

José Woldenberg, señala que en la democracia actual participan diversos elementos; en su libro *“Para entender los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos”*, escribe lo siguiente:

“La democracia es una forma de gobierno que parte del principio de que una sociedad determinada coexisten ideologías, intereses, programas e incluso sensibilidades distintas, y que esta diversidad conforma la riqueza de una sociedad.

La democracia reconoce la legitimidad de la pluralidad política e intenta ofrecer un cauce para su expresión, recreación convivencia y competencia institucional, pacífica y ordenada, es decir, de manera civilizada.

Para que la democracia sea posible es necesario que la diversidad de corrientes políticas que coexisten en el seno de una sociedad, aparezcan de manera organizada, permanente, teniendo puentes con los ciudadanos, desplegando sus programas y diagnósticos. De esa necesidad surgen los partidos políticos.

La democracia supone que son los ciudadanos la fuente de legitimidad de los gobiernos y de los cuerpos legislativos, las elecciones se convierten en una fórmula indispensable y necesaria para que la democracia se haga realidad.”⁶

José Woldenberg nos enumera una serie de ideas que él considera son la democracia moderna, la cual es eminentemente representativa; considero que algunos aspectos falta llevarlos a la práctica en nuestro país; en mi opinión, parte de este retraso se debe a que por mucho tiempo un solo partido político tomó las decisiones y definió el rumbo político de nuestro país; pues durante ese tiempo no existía libertad de expresión, competitividad entre los partidos políticos, la garantía de unas elecciones limpias, etc; por ello considero es una de las razones por las que actualmente nuestra democracia no es madura.

⁶ WOLDENBERG José. Para Entender los Partidos Políticos y las Elecciones de los Estados Unidos Mexicanos. México D.F. Nostra Ediciones, 2006. pág. 43

Con lo señalado anteriormente, se pueden extraer ideas para emitir la siguiente definición de democracia “forma de gobierno, en donde existe igualdad entre los individuos que integran ese Estado y los ciudadanos se interesan, participan y se involucran en los problemas de política, así mismo son las mayorías las que toman las decisiones en consenso con las minorías; por otra parte, están garantizados el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos tanto en lo individual como de grupo, como son: el derecho a conformar asociaciones políticas o partidos políticos; además, existen medios legales para garantizar tales derechos; y a través, de elecciones libres y periódicas se eligen a sus gobernantes teniendo como base una constitución o pacto”.

1.2 Definición de ciudadano

Es importante definir el concepto de ciudadano, mismo que proviene del latín “civís”. Generalmente, este término suele confundirse con el de nacionalidad, y frecuentemente son utilizados como sinónimos.

Por su parte **J. Castán Tobeñas**, resalta del ciudadano los derechos políticos y al respecto escribe: “No faltan autores que restringen el significado de esta última expresión (ciudadano), refiriéndolo a la condición de ser miembro activo del Estado, caracterizada por la participación de los derechos políticos. En este sentido estricto la ciudadanía tiene un concepto más específico que la nacionalidad: el ciudadano es siempre nacional; el nacional no siempre es ciudadano.”⁷

Por su parte, el constitucionalista **Ignacio Burgoa**, define la ciudadanía de la siguiente manera “es la calidad jurídico-política de los nacionales para

⁷ DE CARRERAS, Francesc y Joseph M. Valles. Las Elecciones. Barcelona, España. Editorial Blume, 1977. págs. 36 y 37

intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado. Esta calidad, por tanto, implica una capacidad, la que a su vez importa un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas que forman el status de quien la tiene, o sea, del ciudadano.”⁸

“Pero el concepto actual de ciudadano está ligado a la constitución del Estado moderno. Es el Estado el que vincula ciudadanía con nacionalidad. El ciudadano es el sujeto político. El poseedor de un estatuto que le confiere, además de derechos civiles y sociales, los derechos de participación política. Se es ciudadano de un país no de una ciudad. Se es ciudadano porque se posee una nacionalidad, regulada por un Estado y solamente vale este estatuto en el ámbito de este Estado.”⁹

En nuestra Carta Magna, en el artículo 34 se establecen los requisitos que debe reunir una persona (hombre o mujer) para poder ser ciudadano de la República; primero ser de nacionalidad mexicana, haber cumplido 18 años de edad y tener un modo honesto de vivir.

En nuestra Constitución Federal en el artículo 35, se encuentran plasmados los derechos o prerrogativas que tiene el ciudadano mexicano.

Derechos de los ciudadanos mexicanos
<ul style="list-style-type: none">- votar en las elecciones populares.- Poder ser votado para los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión (reuniendo los requisitos que establezca la ley)- Asociarse individual y libremente para tomar parte de los asuntos políticos del país.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional.- Ejercer en toda clase de asuntos el derecho de petición.

⁸ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª edición, México, D.F. Porrúa S.A., 2005. pág, 147

⁹ www.ijj.unam.mx7publi/

Cabe señalar que aunque están plasmados los derechos de los ciudadanos mexicanos en el artículo citado anteriormente; lo cierto es que también se deben cumplir con otros requisitos señalados en otros ordenamientos; por ejemplo, para ejercer el derecho a votar no basta con ser ciudadano mexicano, es necesario inscribirse en el padrón electoral, contar con credencial para votar y aparecer en la lista nominal de electores; y además, para ser candidato de elección popular se requiere que se cumplan con los requisitos señalados en la ley; así como, la de los estatutos del partido político por el que quiera ser postulado.

Por su parte, el artículo 36 de nuestra Carta Magna; señala cuales son las obligaciones de los ciudadanos mexicanos, aunque algunas están en desuso por no existir la forma en la que deban cumplirse.

Obligaciones:
<ul style="list-style-type: none">- Inscribirse en el catastro municipal manifestando la propiedad, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos.- Alistarse en la Guardia Nacional.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.- Desempeñar cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

En nuestra Constitución Federal están estipuladas las obligaciones de los ciudadanos mexicanos, pero realmente (al menos en materia electoral) no existe la aplicación de sanciones por incumplimiento.

En conclusión, podemos decir que el ciudadano es una “Persona física, que tiene la calidad de mexicano (por nacimiento o por naturalización), y una vez que a cumplido la mayoría de edad (18 años) y tiene un modo honesto de vivir, la constitución le reconoce ciertos derechos, porque se supone ya es maduro en su pensamiento, sus decisiones y su comportamiento (aunque

muchas veces en la práctica no es así)". Por lo tanto, el ciudadano es el status que le reconoce el Estado a los nacionales que cumplen con ciertos requisitos, esto permite que los individuos gocen de derechos, entre los que se encuentran los civiles, sociales y políticos; pero es muy importante no dejar de lado que también adquieren obligaciones, las cuales no siempre son aceptadas por los ciudadanos.

1.3 Definición de autoridad

La palabra "autoridad" se deriva del latín "auctoritas", que a su vez procede de "auctor" que significa autor; se puede decir, es en principio la capacidad que tiene una persona de hacer bien una cosa, al punto de infundir confianza en los demás.

Asimismo, "en el sentido moderno del término, la autoridad se ha definido de varias formas: como atributo de una persona, cargo u oficio que otorga un derecho a dar órdenes; como una relación entre los cargos de superior y subordinado; como una cualidad que hace que una orden se cumpla, y como base de un comportamiento"¹⁰..

Es importante señalar, que comúnmente el término de "autoridad" se asocia en nuestro país a determinados cargos del Gobierno y de la Administración, y que en ocasiones, también se utiliza el concepto de "agente de la autoridad" para señalar a las personas encargadas de hacer efectiva la aplicación de determinados preceptos legales; es decir, al funcionario de hecho o de derecho que tiene como misión ejecutar las decisiones y mandatos de la autoridad.

¹⁰ <http://biblioteca.itam.mx>

Rafael de Pina, define la autoridad de una manera amplia y contempla de una manera sencilla los aspectos básicos de esta palabra. En el diccionario de derecho la define como:

“Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad.

En otro sentido se habla de autoridad con referencia al prestigio reconocido a una persona o personas determinadas, derivado de sus actividades científica, artísticas, etc.”¹¹

Es importante que se tenga presente que el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México señala “autoridades estatales y municipales”; y por lo tanto, en relación con este artículo debemos entender como autoridades “todas aquellas personas que realicen algún trabajo dentro de la administración pública; a las que también se les conoce con el nombre de servidores públicos”, los cuales se abordarán de una manera más extensa en el siguiente capítulo.

1.4 Definición de Partidos Políticos

La palabra “partido” proviene del latín pars, partis; que significa parte o fracción y “político” del griego polis que significa ciudad.

El término de partido político, surgió en el siglo XIX con el comienzo del gobierno representativo y la expansión del sufragio en Europa y en los Estados Unidos. En aquella época se designaba a un grupo de personas

¹¹ DE PINA Rafael, Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 36ª edición. Porrúa. México, D.F. 2007. pág. 117

cuya finalidad era acceder al poder previo a una competencia electoral con uno o más grupos.

Para definir a los partidos políticos comenzaremos citando a **Coleman y Rosbert** quienes lo definen de la siguiente manera “son asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir y mantener un control legal, bien solos, o en coalición o en competencia electoral con otras organizaciones similares, sobre el personal y la política de gobierno de un supuesto estado soberano”¹²

Una definición sencilla de partidos políticos es la siguiente: “son los ciudadanos reunidos en organizaciones para ejercer su derecho a participar en actividades políticas, conforme lo establecen las leyes respectivas; contribuyen al desarrollo de la opinión mejor informada, participativa, y tienen una ideología propia.”¹³

José Woldenberg sostiene que los partidos políticos son: “Espacios insustituibles para la expresión, la representación y el procesamiento de los intereses de franjas importantes de ciudadanos, los partidos son también la columna vertebral del Estado democrático moderno. En definitiva, los sistemas de partidos políticos son consustanciales a la democracia representativa característica de las sociedades masivas, complejas y plurales contemporáneas, cuyo financiamiento supone procesos electorales regulares y permanentes”¹⁴

¹² DOWSE, Robert y John A. Hughes. Sociología política. 8ª edición. Madrid, España. Alianza Editorial, 1989. pág. 420

¹³ Programa General del Servicio Electoral Profesional 2008-2009. Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México, 2008. pág. 80

¹⁴ GONZALEZ López, Gemi José. El Sistema Electoral Mexicano. México D.F. Porrúa, 2004. pág.40

Una definición jurídica de partidos políticos, la encontramos en nuestra Constitución Federal en el artículo 41 fracción I: “son entidades de interés público; ... tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan ...”

Con lo anterior, podemos emitir una definición de partidos políticos “son organizaciones de ciudadanos, que comparten una misma ideología, así como objetivos en común; además, buscan el acceso del poder, pregonan en todos sus discursos que buscan el bienestar de la población y progreso de una nación; también, gozan de ciertos derechos, prerrogativas y obligaciones, mismos que se encuentran estipulados en la ley.”

Antes de pasar al siguiente tema es importante señalar algunos aspectos importantes de los partidos políticos; por principio el fundamento constitucional de los ciudadanos mexicanos para conformarlos se encuentra en el artículo 9º; donde se establece la garantía constitucional de asociación “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país(...)”. Por lo tanto, los ciudadanos mexicanos al conformar un partido político están haciendo valer su derecho de asociación con fines políticos.

Por otra parte, es hasta el año de 1977, que en nuestro país, los partidos políticos empezaron a gozar de un reconocimiento constitucional; en una de las tantas reformas que ha tenido nuestra constitución; se incorpora en el artículo 41 la noción de que son entidades de interés público, sujetos de obligaciones, derechos y prerrogativas. Esta reforma a la constitución y a la Ley Electoral vigente en aquella época permiten la alternancia de partidos en

el poder. Actualmente, en nuestro país son tres los partidos políticos los más importantes: Partido Acción Nacional; Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática.

Por lo tanto, los partidos políticos “son asociaciones de ciudadanos que tienen un mismo fin principalmente el de ascender al poder y mantenerlo, tienen un papel importante en la democracia, pues permiten que se puedan expresar diferentes puntos de vista; además, son ellos los que postulan a los candidatos que posteriormente se convertirán en nuestros representantes”.

1.5 Candidatos

Un elemento importante de las democracias modernas lo constituyen los candidatos, quienes son los que le dan vida a las campañas electorales, actualmente no se puede concebir una elección con puros partidos políticos, en donde no muestren rostros de ciudadanos. Es necesario, que el elector conozca quien es la persona que aspira a ocupar algún cargo de elección popular, para saber si le inspira o no confianza, lo que llevara finalmente a emitir su voto a determinado candidato.

El artículo 35 fracción II de la Constitución Política Federal, es el fundamento constitucional para poder ser candidato; es por lo tanto, un derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser votado para ocupar cargos de elección popular. Asimismo, existen otros requisitos formales señalados en la ley que se conocen también con el nombre de requisitos de elegibilidad; por ejemplo para poder ser diputado federal se debe cumplir con lo establecido en el artículo 55 de nuestra Constitución Federal, para ser Senador con los del artículo 58 y para ser Presidente de la República con los requisitos del artículo 82 de la citada constitución.

Es importante mencionar, que en términos generales y de acuerdo con lo que se establece en los diferentes ordenamientos legales, gran parte de los ciudadanos mexicanos podrían llegar a ser candidatos para aspirar a ocupar algún cargo de elección popular; pero sin embargo, la realidad es otra, pues se requiere sean postulados por algún partido político; además de contar con medios económicos para invertir en la campaña electoral; así lo señalan **Francesc De Carreras y Joseph M. Valles** en su libro “Las Elecciones”.

“Para ser candidato tiene que cumplir unos requisitos formales –la proclamación- y unos requisitos –no establecidos formalmente en la ley- de otro orden, bien políticos –estar respaldado por un partido político-, económicos –tener fortuna personal suficiente o estar respaldado por un grupo económico- o sociales –cualquier otra institución-.”¹⁵

Un candidato es alguien propuesto para ocupar, vía elección, un puesto público y que, para aspirar a éste, no está descalificado por no satisfacer una o más de las condiciones necesarias de *status* personal o de procedimiento.¹⁶

Los candidatos son importantes en cualquier proceso electoral, son la razón de ser de las campañas, es a través de ellos que se construyen; son la fuente principal y permanente de mensajes e imágenes en todos los medios de comunicación.

“La tarea fundamental del candidato es presentarse, ...como una persona idónea para ocupar el puesto en disputa mediante mensajes, imágenes y señales que expresen un conjunto de características atractivas para el grupo de electores más amplio posible, sin incurrir, al mismo tiempo, en contradicciones o limitaciones tales que los desmientan o los pongan en duda.”¹⁷

¹⁵ DE CARRERAS, Francesc y Joseph M. Valles. Op. Cit. pág. 57

¹⁶ MARTINEZ Siva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. Manual de campaña. Teoría y Práctica de la Persuasión Electoral. 3ª edición. México, D.F. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 1999.pág. 7

¹⁷ MARTINEZ Siva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. Op. Cit. págs. 9 y 10

Con lo señalado anteriormente, se puede definir a los candidatos como “los ciudadanos que pretende ocupar algún cargo de elección y que cumplen con los requisitos señalados por la ley; además, son los protagonistas de las campañas electorales; asimismo, están dispuestos a realizar todo para ganar la confianza del electorado y por lo tanto convencerlos para que voten por él y con ello acceder al poder”.

1.6 Precampaña electoral

Las precampañas son los actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, en los tiempos establecidos y regulados por la ley electoral y sus estatutos, dentro de los procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular.

Por su parte el artículo 144 A del Código Electoral del Estado de México, da la siguiente definición de precampañas electorales:

Artículo 144 A.- Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos con el propósito de determinar las personas que serán sus candidatos de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, la Constitución Particular, el presente Código, los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general de cada partido político.

Precandidato es el ciudadano que en el proceso de selección interna de un partido pretende ser postulado como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos del partido político.

Precampañas son los actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, en los tiempos establecidos y regulados en el presente Código y sus Estatutos, dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular.

La publicación de la convocatoria por parte de los partidos políticos para el desarrollo de sus procesos de selección interna de candidatos y otros actos preparatorios que no impliquen actos de precampaña, se podrán realizar desde el mes anterior al del inicio de los procesos electorales.

“Las precampañas electorales no pueden no deben ser consideradas como actividades ajenas a los procesos electorales, ni mucho menos aisladas de ellos; por el contrario se vinculan estrechamente con las campañas electorales toda vez que permiten la identificación de personas que se están postulando en un partido político y que de manera oficial aún no tienen el carácter de candidatos. Se trata de actos relevantes, para que a través de ellos se busque a las personas que cubran los requisitos señalados en los estatutos correspondientes y sean identificadas por la población, lo que favorece el potencial electoral de los partidos y con ello se garantice el ejercicio pleno del sufragio.”¹⁸

Las precampañas son importantes, pues reflejan al exterior de los partidos políticos el ambiente democrático que viven en su interior, y con ello van propiciando la aceptación de los ciudadanos de algún precandidato y del partido político. Debe quedar claro que dentro del periodo de precampaña; el precandidato debe solicitar el apoyo principalmente de la militancia, afiliados y simpatizantes de su partido político; para que pueda ser postulado como candidato oficial, nunca solicitar el voto de la ciudadanía.

1.7 Campaña electoral

La palabra “Campaña” se deriva del término militar francés *Champagne* (campo abierto) en un principio se utilizó para indicar el tiempo que un ejército podía mantenerse en el campo y más tarde, para designar una operación bélica particular. En el siglo XVIII, en Inglaterra significó la sesión de un cuerpo legislativo. De ahí se extendió al esfuerzo de hacer que alguien

¹⁸ Programa General del Servicio Electoral Profesional 2008-2009. Instituto Electoral del Estado de Mexico. Toluca. 2008. (pág. 239)

sea electo en un puesto público, particularmente a la frase de proselitismo abierto y activo. Expresa la idea de que las elecciones son una forma de combate que elige vencer a los contrarios, ya que sólo hay un ganador y una sola oportunidad para ganar.

“La campaña electoral es un proceso de persuasión intenso, planteado y controlado, que se realiza durante el periodo precedente a las elecciones de acuerdo con reglas que restringen sus métodos, tiempos y costos; está dirigido a todos o algunos de los electores registrados en una división electoral y su propósito es influir en su elección a la hora de emitir el voto.”¹⁹

Al respecto **Arturo Núñez Jiménez**, en su libro “El Nuevo Sistema Electoral Mexicano” señala que “la campaña electoral representa una fase esencial de la etapa preparatoria del proceso electoral. Puede decirse que se desarrolla durante el periodo comprendido entre la fecha del registro legal de los candidatos postulados por los partidos políticos y el día en que se celebra la votación. Sin embargo, al efecto de permitir que el ciudadano madure su decisión sobre el partido y los candidatos por los que votará, suele dejarse un tiempo mínimo entre el fin de la campaña y el día de la jornada electoral –una especie de tregua entre los contendientes-, que permite reflexionar en un ambiente de tranquilidad, ajeno a los mensajes contradictorios propios de la lucha política.”²⁰

Francesc de Carreras y Joseph M. Valles definen de la siguiente manera a la campaña electoral, en su libro “Las Elecciones”:

“La campaña electoral es aquel período de tiempo anterior a la fecha de las elecciones en que los candidatos, a través de los medios de comunicación –mítines, prensa radio, televisión, etc.- intentan ponerse

¹⁹ MARTINEZ Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. Op. Cit., pág. 3

²⁰ NÚÑEZ Jiménez, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1991. pág. 180

en contacto con el cuerpo electoral para atraer el máximo número de votos. ... De tal modo que la campaña electoral es aquel periodo de tiempo en que los actos políticos *que en otro momento no son regulados, en este periodo sí lo son.* ”²¹

En las campañas electorales cada partido político y su candidato tratan de convencer a los ciudadanos que son la mejor opción para resolver los problemas nacionales, estatales y municipales; a fin de que al momento de emitir su voto se los otorguen a ellos.

“Una campaña electoral comprende dos aspectos básicos: por un lado, lo que en general se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político y, por otro, la campaña electoral a base de los medios de información (la prensa, radio y televisión).”²²

“Campaña electoral ... fase del proceso que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación, y durante la cual –casi siempre en el marco de un régimen especial de libertades y garantías– los partidos políticos y sus candidatos realizan una serie de actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral.”²³

Con las reformas electorales del 2007 a nuestra Constitución Federal, dio como resultado un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, en dicho ordenamiento en los apartados 1 y 2 del artículo 228 define a la campaña electoral de la siguiente manera:

“1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

²¹ DE CARRERAS, Francesc y Joseph M. Valles. Op. Cit. pág. 60

²² NOHLEN, Dieter, Sonia Pichardo y Daniel Zovatte (comp.) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1998, pág.425

²³ NOHLEN, Dieter, Sonia Pichardo y Daniel Zovatte (comp.). Op. Cit. pág. 431

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.”

Haciendo una comparación con el Código Electoral del Estado de México, en el párrafo primero y segundo del artículo 152 señala lo siguiente respecto de la campaña electoral:

“**Artículo 152.-** La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno.

Son actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, los eventos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.”

En el COFIPE se encuentran reglamentadas las campañas electorales del artículo 228 al 238; mientras que por su parte el Código Electoral del Estado de México regula a campañas electorales de los artículos 152 al 162.

En conclusión podemos definir a la campaña electoral “como un periodo de tiempo señalado por la ley electoral, que comprende desde el registro del candidato hasta tres días antes de las elecciones, en donde los partidos políticos y sus candidatos tratan de convencer a los ciudadanos que son la mejor opción y con ello ganar su voto el día de las elecciones”.

1.8 Propaganda electoral

Etimológicamente la palabra propaganda proviene de propagar, tomada del latín *propagare* que significa ‘perpetuar, acrecentar, extender’. Aunque a veces la palabra propaganda es usada como sinónimo de exageración, falsedad y abuso, la propaganda como tal significa expansión, disseminación,

multiplicación rápida. Pero algunos autores dicen que proviene del latín moderno cuyo significado es “para ser divulgado”. Por lo tanto, en conclusión podemos decir que es el conjunto de acciones organizadas para defender y difundir algo ya sea un conjunto de ideas, un ideal, la imagen de una persona, una institución, etc.

Tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 228 apartado 3, como el Código Electoral del Estado de México en el artículo 152 párrafo tercero, dan la misma definición de propaganda electoral:

“Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.”

Asimismo, el artículo 232 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala los requisitos que debe contener la propaganda electoral utilizada en las campañas electorales.

“1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7º. de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.”

Por su parte, el artículo 156 del Código Electoral del Estado de México señala los requisitos de la propaganda electoral.

“Artículo 156.- La propaganda impresa que utilicen los candidatos deberá contener una identificación precisa del partido político o coalición que registró al candidato.

La propaganda que sea utilizada por alguna coalición deberá ser identificada con el emblema y color o colores que haya registrado en el

convenio de coalición correspondiente. Nunca deberán ostentarse en forma separada con los emblemas y los nombres de los partidos que la integran.

La propaganda en cualquier medio que realicen los partidos políticos y sus candidatos deberá referirse a la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos o el análisis de los temas de interés y su posición ante ellos.

Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, al realizar la propaganda electoral, deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones o terceros. ...”

En conclusión la propaganda electoral, es todo aquella publicidad ya sea escrita o a través de algún medio de comunicación con contenido eminentemente electoral, cuya finalidad es ganar la simpatía del electorado a favor de algún candidato o partido político para que el día de la jornada electoral acudan a votar y con ello ganar las elecciones.

1.9 Propaganda política

Es común ver que son muy utilizados los términos de propaganda electoral y propaganda política como sinónimos; es importante resaltar, que no toda la propaganda política es electoral, pero si toda la propaganda electoral es política.

Un dato histórico interesante antes de definir propaganda política; se encuentra, que el término “propaganda” fue utilizado en un documento por primera vez, por el papa Gregorio XV en 1622 para crear la “sagrada Congregación, para la propagación de la fe”; posteriormente es hasta comienzos del siglo XX cuando se generalizó el uso del término “propaganda”, cuando se utilizó para describir las tácticas de persuasión utilizadas durante la Primera Guerra Mundial y las utilizadas después por los regímenes totalitarios. La propaganda se definió como “la difusión de ideas y opiniones sesgadas, a menudo mediante el uso de mentiras y engaños”.

Pero a medida que los estudiosos profundizaron en la materia, muchos de ellos constataron que la propaganda no era patrimonio exclusivo de los regímenes “malos” y “totalitarios”.

En los regímenes totalitarios, el término de propaganda pasó a significar “sugestión” o influencia en las masas mediante la manipulación de los símbolos y la psicología.

La propaganda o publicidad política consiste en el lanzamiento de una serie de mensajes que busca influir en el sistema de valores del ciudadano y en su conducta. Se articula a partir de un discurso persuasivo que busca la adhesión del otro a sus intereses. Es de carácter monológico y requiere el recurso del anuncio. Su planteamiento consiste en utilizar una información presentada y difundida masivamente con la intención de apoyar una determinada opinión ideológica o política. Aunque el mensaje contenga información verdadera, es posible que sea incompleta, no contrastada y partidista, de forma que no presente un cuadro equilibrado de la opinión en cuestión, que es contemplada siempre en forma asimétrica, subjetiva y emocional. Su uso primario proviene del contexto político, refiriéndose generalmente a los esfuerzos patrocinados por gobiernos o partidos para convencer a las masas; secundariamente se alude a ella como publicidad de empresas privadas.

En el artículo 14 de los “Lineamientos en Materia de Propaganda Política y Electoral” del Instituto Electoral del Estado de Mexico; señala que la propaganda política:

“Es la forma de comunicación que puede darse en todo tiempo, referida al campo ideológico que persigue influir sobre las actividades y las opiniones de los individuos de una determinada colectividad, para perpetuar o cambiar las estructuras de poder imperantes en la misma, mediante la inducción a obrar de acuerdo con los principios y en los términos contenidos en el mensaje.”

De acuerdo a lo anterior se puede decir que la propaganda política es extensa, puede ser utilizada en cualquier tiempo, su contenido no es directamente electoral, puede ser empleado para apoyar o atacar a un candidato, partido a un grupo de personas etc. de una manera subliminal, por quien sea.

La propaganda política, es comúnmente utilizada por los gobierno a fin de conseguir la aprobación y el apoyo de sus gobernados. La propaganda política es la generalidad y la propaganda electoral si bien es cierto es política, solo se utiliza en las precampañas y las campañas electorales.

1.10 Proceso electoral

Una definición de “proceso electoral” , es la que se encuentra en el artículo 138 del Código Electoral del Estado de México, misma que señala lo siguiente:

“El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Particular y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros de los ayuntamientos del Estado. “

Por su parte el artículo 139 del citado Código, establece cual es el periodo de tiempo de los procesos ordinarios de las elecciones locales en el Estado de México, el cual empieza el dos de enero del año de la elección y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto el miércoles siguiente del día de la elección (aunque en el proceso electoral 2009, varios Consejos Distritales y Municipales concluyeron días después); o bien con las resoluciones que emita el Tribunal.

“Artículo 139.- Los procesos electorales ordinarios iniciarán el dos de enero del año que corresponda y concluirán con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el Tribunal.”

En los procesos electorales existen varios actores: la autoridad electoral, los partidos políticos, afiliados, militantes, simpatizantes y ciudadanos.

Las etapas del proceso electoral son:

- a) Actos preparatorios o preparación de la elección.
- b) Jornada electoral.
- c) Cómputo y declaración de validez de la elección o resultados y declaración de validez de las elecciones.

a) Actos preparatorios

Los actos preparatorios del proceso electoral como su nombre lo indica, son todas aquellas actividades realizadas en un periodo de tiempo señalado por la ley, en donde participan la autoridad electoral (Instituto Electoral), los partidos políticos, afiliados, militantes, simpatizantes y ciudadanos; cuya finalidad es llevar a cabo la realización de elecciones para la renovación de cargos de gobierno.

La duración de los actos preparatorios en el Estado de México, es del dos de enero del año de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral (artículo 141 del Código Electoral):

“Artículo 141.- La etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre el dos de enero del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.”

“Los actos preparatorios de la elección son:

- Los procesos internos son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos con el propósito de determinar las personas que serán sus candidatos.
- Las precampañas electorales son los actos realizados por los partidos políticos dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes en los tiempos establecidos y regulados por el Código y sus estatutos dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular.
- El registro de Candidatos;
- Las campañas electorales;
- Los procedimientos para la ubicación de casillas y la integración de funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla; y
- El registro de representantes de partidos políticos o coaliciones ante Mesas Directivas de casilla;”²⁴
- “Entrega de Documentación y Material Electoral.”²⁵

b) Jornada electoral

La jornada electoral es la parte del proceso electoral en la cual estamos más familiarizados los ciudadanos, especialmente los que cumplimos con la obligación de asistir a votar.

²⁴ Manual del Observador Electoral, Proceso Electoral 2009. Instituto Electoral del Estado de México. Toluca, 2009. Pág. 22

²⁵ Cuaderno Electoral para el Profesional. Instituto Electoral del Estado de México. Toluca. 2005. Pág. 53

La jornada electoral se desarrolla el día de las elecciones y comprende la instalación y apertura de casillas, votación, escrutinio y cómputo de la casilla, clausura de la casilla y remisión de los paquetes electorales.

El artículo 142 del Código electoral del Estado de México señala la duración de esta etapa, la cual inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año de la elección que corresponda y concluye con la publicación de resultados electorales en el exterior del local en donde se ubicaron la casillas, así como la remisión de la documentación y de los expedientes electorales al Consejo Distrital o Municipal según corresponda:

“Artículo 142.- La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año que corresponda y concluye con la publicación de los resultados electorales en el exterior del local de la casilla y la remisión de la documentación y los expedientes electorales a los respectivos consejos distritales y municipales.”

Haciendo un desglose de las actividades realizadas por los funcionarios de las mesas directivas de casilla el día de la “Jornada Electoral”, se pueden enumerar de las siguientes:

- Instalación de las mesas directivas de casilla y apertura de las mismas .
- Recepción de la votación de los ciudadanos.
- Cierre de la votación.
- Escrutinio y cómputo de votos en la casilla.
- Clausura de la casilla.
- Publicación de los resultados electorales en el exterior del lugar en que se instalaron las casillas.
- Remisión de los paquetes electorales al Consejo Distrital o Municipal, según corresponda.

Como se puede apreciar un elemento importante el día de la jornada electoral lo constituyen los ciudadanos, quienes son los que integran e instalan actualmente las mesas directivas de casilla. Tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Código Electoral del Estado de México señalan que se integran de la siguiente manera: por un presidente, un secretario y dos escrutadores; así como tres suplentes generales. Los ciudadanos son una pieza importante para el desarrollo de las elecciones, sin ellos no podrían llevarse a cabo la renovación de nuestros gobernantes. Es importante que tomen conciencia de la importancia que tiene su participación en la vida democrática de nuestro país el día de la jornada electoral, tanto en la integración de mesas directivas de casilla como en el ejercicio del sufragio.

c) Actos posteriores a la elección:

Dentro de los actos posteriores a la jornada electoral se encuentran:

- Resultados preliminares. Son dados a conocer por los Consejos al término de la sesión permanente.
- Cómputo y declaración de validez de la elección. Son dados a conocer por los Consejos al término de la sesión ininterrumpida o con las resoluciones que emita el Tribunal.

Esta etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones inicia con la recepción de la documentación electoral y de los expedientes electorales por los Consejos Distritales y Municipales, y concluye con el cómputo y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto o con las resoluciones que, en su caso pronuncie en última instancia el Tribunal (artículo 143 del CEEM).

• **Resultados Preliminares**

“Los Consejos Distritales y Municipales, según sea el caso, harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales, conforme a las siguientes reglas:

- El Consejo correspondiente autorizará al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Los partidos políticos podrán acreditar a sus representantes para que estén presentes durante dicha recepción.
- Los funcionarios electorales designados recibirán las actas de escrutinio y cómputo, y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas, procediendo a realizar la suma correspondiente para informar inmediatamente a la Dirección General del Instituto Electoral del Estado de México.
- El Secretario del Consejo o funcionario autorizado para ello, anotará esos resultados en el lugar que corresponda en el formato destinado al efecto, conforme al orden numérico de las casillas.
- Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo, contarán con los formatos adecuados para anotar los resultados de la votación en las casillas.

Para conocimiento de los ciudadanos, concluido este cómputo preliminar, el Presidente deberá fijar en el exterior del local del Consejo

correspondiente, los resultados preliminares de la elección o elecciones que correspondan.”²⁶

- **Cómputo y declaración de validez de la elección**

En el Estado de México, el cómputo de una elección, es la suma que realizan tanto los Consejos Distritales y Municipales de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo (según la elección que se trate) de cada una de las casillas electorales que corresponden al distrito o municipio. Para la realización de los cómputos, es necesario que tanto los Consejos Distritales como Municipales celebren una sesión el miércoles siguiente del día de la elección, la cual es de manera ininterrumpida hasta la conclusión del cómputo de todas las casillas electorales.

A grandes rasgos el procedimiento que se debe seguir para el cómputo de una elección es el siguiente:

- Iniciada la sesión en ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos.
- El Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación, practicando sucesivamente las siguientes operaciones:
 - I. Examinará los paquetes electorales, separando los que tengan muestras de alteración;
 - II. Abrirá los paquetes que aparezcan sin alteración, siguiendo el orden numérico de las casillas y tomará nota de los resultados que consten en las actas finales de escrutinio contenidas en los expedientes.

²⁶ Cuaderno Electoral para el Profesional. Instituto Electoral del Estado de México. Toluca. 2005. Pág. 76

- El Consejo deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla cuando existan objeciones fundadas.

Se considerará objeción fundada en los siguientes casos:

a) Los resultados de las actas finales de escrutinio y cómputo que obren en el paquete y las que estén en poder del Consejo.

1. No coincidan o sean ilegibles;

2. El total de boletas extraídas de las urnas no coincida con el número de total de los ciudadanos registrados en la lista nominal que votaron; y la diferencia sea determinante para el resultado de la casilla;

3. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación;

4. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido político o coalición.

b) Cuando no exista el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo.

c) Que existan alteraciones evidentes en los distintos elementos de las actas, que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.

III. Durante la apertura de paquetes electorales conforme a lo señalado en los incisos anteriores, el presidente o el secretario del Consejo extraerá: los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes y la demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral. De la documentación así obtenida, se dará cuenta al Consejo Distrital o Municipal. Los paquetes con dicha documentación quedarán bajo resguardo del presidente del Consejo para atender los requerimientos que llegare a presentar el Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto;

IV. Anotará los resultados de cada una de las casillas en la forma establecida para ese fin, dejando constancia en el acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital o municipal, de igual manera se anotarán, respecto de cada casilla, las objeciones relativas a votos computados o a votos no computados en el escrutinio, así como aquéllas que se refieran a irregularidades e incidentes en el funcionamiento de las mismas;

V. Abrirá a continuación, los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva. Los resultados de esta operación se sumarán a los obtenidos previamente;

VI. Si de la sumatoria se establece que la diferencia entre el candidato o la planilla presuntamente ganadora de la elección en el distrito o municipio (según sea el caso de la elección que se trate) y la que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual de la votación válida emitida, y existe la petición expresa del representante del partido que postuló al segundo lugar, el Consejo deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas, en todo caso se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.

VII. El cómputo distrital o municipal de la elección de ayuntamientos es la suma de los resultados obtenidos conforme a las fracciones anteriores y el resultado se hará constar en el acta de cómputo municipal correspondiente, con las copias necesarias, haciendo constar en ellas las operaciones practicadas, las objeciones o protestas que se hubieren presentado y los resultados de la elección;

VIII. Terminado el cómputo y declarada la validez de la elección por parte del Consejo Distrital o Municipal Electoral, el Presidente extenderá constancias de mayoría, de acuerdo con el modelo aprobado por el Consejo General, a la planilla que haya obtenido mayoría de votos en la elección;

IX. A continuación se procederá a realizar la asignación de regidores y, en su caso, síndico por el principio de representación proporcional, que se integrarán a los ayuntamientos y hará entrega de las constancias de asignación correspondientes;

X. De lo acontecido en la sesión, levantará acta circunstanciada de cómputo, haciendo constar en ella todas las operaciones realizadas, los resultados de los cómputos y las objeciones o protestas que se hayan presentado. Copia de esta acta se entregará a cada uno de los integrantes del Consejo; y

XI. Formará el correspondiente expediente electoral con la documentación de las casillas, la que resulte del cómputo distrital o municipal (según la elección que se trate) y los medios de impugnación presentados.

Una vez concluido el cómputo de la elección el Presidente del Consejo deberá:

- Fijar en el exterior del local , los resultados de la elección.

Por su parte, los Presidentes del Consejo según la elección que se trate deben conservar en su poder copia certificada de todas las actas y la documentación que integra el expediente de la elección. Así mismo, tomarán las medidas necesarias para el depósito, en el lugar señalado para tal efecto, de los expedientes electorales hasta la conclusión del proceso electoral.

NOTA: Tratándose de la elección de gobernador, el cómputo y declaración de validez; la facultad es del Consejo General de acuerdo con el artículo 95 fracción XXXIII , misma que establece:

“XXXIII. Realizar el cómputo de la elección de Gobernador; formular las declaraciones de validez de la elección y de Gobernador electo, ordenando su publicación en la Gaceta del Gobierno; expedir la Constancia de Mayoría respectiva a favor del candidato que hubiera alcanzado el mayor número de votos y expedir el Bando Solemne para dar a conocer a los habitantes del Estado la declaración de Gobernador electo”.

CAPITULO 2

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA NORMATIVIDAD DEL ESTADO DE MEXICO VINCULADA CON LA MATERIA ELECTORAL

2.1 Servidor público

Los servidores públicos son personas que prestan sus servicios al Estado o a la administración pública.

En nuestra Constitución Política Federal, en el artículo 108 aparece un listado de los servidores públicos, pero no señala algún concepto:

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

El servidor público puede acceder a su cargo a través de las formas siguientes:

- a) **De carrera.** Acceden por concurso; es decir, se enfrentan con otras personas por el cargo.
- b) **De libre nombramiento y remoción.** Los nombra el superior jerárquico del cargo al cual aspiran.
- c) **Trabajador oficial.** Acceden mediante un contrato similar al de cualquier empresa.
- d) **Miembros de elección popular.** Son elegidos por medio del voto popular.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Lucero, en su libro “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos” señala lo siguiente respecto del servidor público: es “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado”²⁷ Asimismo, agrega que “el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.”²⁸

En conclusión, el servidor público es toda persona física, contratada, o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o los de la administración pública.

Cuando el servidor público no cumple con sus deberes propios de la función pública la responsabilidad de éste puede ser de orden civil, penal o administrativo y en algunos casos a juicio político (solo en cierto tipo de servidores públicos), al respecto escribe Luis Humberto Delgadillo Lucero:

“Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidades de carácter administrativo.”²⁹

²⁷ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 5ª edición. México D.F. Porrúa, 2005. págs. 91 y 92

²⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pág. 92

²⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pág. 27

a) Principios éticos

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el artículo 7º, se establecen los principios que deben salvaguardar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, siendo los siguientes:

& Legalidad. Este principio se refiere a que la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, se debe regir y desarrollar conforme a lo establecido en los diferentes ordenamientos legales. Ningún servidor público, puede ir más allá de lo que los ordenamientos legales le permitan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 166, señala lo siguiente:

“AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”³⁰

Por su parte la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, señala de una manera implícita, en los artículos 3º y 137 como debe ser la actuación de las autoridades (servidores públicos).

“Artículo 3.- El Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular.

El ejercicio de la autoridad se sujetará a esta Constitución, a las leyes y a los ordenamientos que de una y otras emanen”.

“Artículo 137.- Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales.”

³⁰ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pág. 2

& Imparcialidad. En el desarrollo de sus actividades todos los servidores públicos deben velar por el interés general sin tener a favoritos, dar un trato parejo a todos, sin favorecer a nadie.

& Eficacia. En el desempeño de su funciones los servidores públicos deben realizar su trabajo de manera correcta sin cometer errores, a fin de buscar que todo lo que se realice se haga bien de acuerdo a la propia naturaleza de su encargo, cumpliendo con lo que establece en la ley.

& Honradez. El servidor público debe utilizar los recursos que tenga asignados, las facultades que sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por encargo de la función que realiza, exclusivamente para los fines a que están destinados; además debe abstenerse de solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona dinero, objetos o cualquier donación. En concreto el servidor público debe desempeñar su cargo sin esperar obtener beneficios adicionales a los que recibe como pago.

& Lealtad, El principio de lealtad, es un poco más complicado de definir, ya que podríamos confundir la lealtad que se le tuviera al superior jerárquico; pero si nos abocamos a la esencia de este principio, diríamos que la lealtad que debe tener el servidor publico en el desempeño de sus funciones es en el servicio y al buen desempeño de la función pública.

Existen otros valores o principios, pero podríamos decir que los enumerados anteriormente son los mínimos que deben observar los servidores públicos, para que sus funciones y el de toda la administración pública se realicen correctamente.

2.2 Responsabilidad de los servidores públicos en el Estado de México

Siguiendo la misma temática de la Constitución Federal, el artículo 130 de la “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”, presenta un listado de quienes son servidores públicos y hace referencia a la “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios”:

“Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.”

El Estado de México toma como base las leyes federales para emitir sus leyes locales, como en todo sistema federal. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran regulados del artículo 108 al 114, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, en el cual se establecen cuatro tipos de responsabilidad (civil, penal, administrativo y juicio político). Es por ello que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, toma también estas cuatro vertientes:

- a) **La responsabilidad civil** para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

- b) **La responsabilidad penal** para los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

c) La responsabilidad administrativa para los que falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en la función pública y,

d) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, quienes por la comisión de actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

a) Responsabilidad civil

Por principio, en el ámbito federal el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los diferentes tipos de responsabilidad en la que puede incurrir un servidor público, pero no define la responsabilidad civil.

En el ámbito federal solamente se habla de responsabilidad civil en el artículo 111 párrafo ocho, mismo que señala: “En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Luis Humberto Delgadillo señala de una manera clara en que consiste la responsabilidad civil del servidor público:

“La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por lo tanto, para que la responsabilidad pueda ser denominada “civil”, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.”³¹

³¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. pág. 40

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), establece al respecto lo siguiente:

“Artículo 136.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público”.

En el caso de la responsabilidad civil el demandante puede acudir, sin ningún requisito previo, al juicio civil. El Código Civil Federal establece que el servidor público cae en responsabilidad cuando incumple sus obligaciones y causa daño. El artículo 1910 establece: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, ésta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima” .

Por su parte el Código Civil vigente del Estado de México establece en el artículo 7.172 la responsabilidad subsidiaria del Estado, Municipios y sus organismos Descentralizados respecto de los daños que causen los servidores públicos:

“Artículo 7.172.- El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.”

En conclusión la responsabilidad civil del servidor público es la derivada de sus actos u omisiones registrados en ejercicio de sus funciones, que causen daño económico o moral a otra persona.

b) Responsabilidad penal

De acuerdo con lo establecido en el artículo 109 fracción II de la Constitución Federal “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

La CPELSM, establece respecto de los servidores públicos de alto rango lo siguiente:

“Artículo 131.- Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.”

Asimismo para este tipo de servidores públicos, para poder ser sometidos a un proceso penal se requiere declaración de procedencia, siendo la legislatura del Estado la que determina si es procedente que el servidor público sea sometido a juicio, esta declaración de procedencia no prejuzga los actos.

Este tipo de responsabilidad se encuentra reglamentada por el Código Penal del Estado de México; en donde se describen una serie de delitos en cuyos artículos se precisan en que consisten los delitos en los que pueden caer los servidores públicos como son: incumplimiento de funciones públicas, abuso de autoridad, coalición, concusión, tráfico de influencia, peculado, enriquecimiento ilícito, delitos cometidos en agravio de la Hacienda Pública estatal o municipal y de organismos del sector auxiliar, así como los delitos cometidos en contra de la administración de justicia.

INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES PUBLICAS: El artículo 132 del Código Penal del Estado de México, no define el delito de incumplimiento de funciones públicas, pero si enumera un listado de las conductas que se pueden considerar, siendo las siguientes:

- I. Omitir la denuncia de alguna privación ilegal de la libertad de la que tenga conocimiento o consentir en ella, si está dentro de sus facultades evitarla;
- II. Impedir el cumplimiento de una ley, decreto, reglamento o resolución judicial o administrativa, o el cobro de una contribución fiscal o utilizar el auxilio de la fuerza pública para tal objeto;
- III. El defensor de oficio que habiendo aceptado la defensa de un inculpado, la abandone o descuide por negligencia; y
- IV. Omitir la denuncia o querrela de algún ilícito del que tenga conocimiento, cometido en perjuicio o en contra de la Administración Pública Estatal o Municipal.”

COALICIÓN: Así mismo, el artículo 135 del citado Código, señala en que “cometen el delito de coalición, los servidores públicos que con el propósito de impedir el cumplimiento de cualquier ley o la ejecución de cualquier disposición administrativa emitida legalmente con carácter general, o la buena marcha de las distintas ramas de la administración pública, se coordinen para adoptar conjunta o separadamente acciones tendientes al logro de tales propósitos. Incurren en el mismo delito, quienes en igual forma y con los mismos propósitos, dimitan de sus empleos, cargos o comisiones”.

ABUSO DE AUTORIDAD: El artículo 136 señala un listado de los supuestos en que un servidor público puede llegar a cometer el delito de abuso de autoridad, cuando incurra en alguna de las siguientes conductas:

- I. El que en razón de su empleo, cargo o comisión realice un hecho arbitrario o indebido;
- II. Cuando en razón de su empleo, cargo o comisión violentare de palabra o de obra a una persona sin causa legítima;

- III.** Cuando sin causa justificada retrase o niegue a los particulares la protección o servicio que sea su obligación prestar, o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV.** Cuando teniendo bajo su mando una fuerza pública, se niegue a auxiliar a alguna autoridad competente que lo requiera;
- V.** Cuando siendo responsable de cualquier establecimiento de detención preventiva o administrativa reciba en calidad de detenida, arrestada o interna, sin orden de autoridad competente a una persona, o la mantenga privada de su libertad, sin poner en conocimiento el hecho a la autoridad que corresponda; niegue que se encuentra detenida, arrestada o interna, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por autoridad competente dentro del término legal;
- VI.** Cuando por sí o a través de otra persona, ejerciendo violencia física o moral, desaliente o intimide a cualquier persona para impedir que ésta o un tercero denuncie o formule querrela, informe sobre la presunta comisión u omisión de una conducta delictiva o de la que pudiera resultar responsabilidad administrativa;
- VII.** Cuando realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de la persona que presente la querrela o denuncia a que se refiere la fracción anterior, o contra de algún tercero con quien dicha persona guarde vínculo familiar de negocio o afectivo;
- VIII.** Cuando se detenga a una persona durante la averiguación previa fuera de los casos previstos por la ley; la retenga por más de cuarenta y ocho horas o de noventa y seis en los casos de delincuencia organizada; la consigne sin que preceda denuncia, acusación o querrela; o la mantenga en incomunicación;
- IX.** Cuando sin orden de la autoridad competente, obligue a los particulares a presentar documentos o realice la inspección en bienes de su propiedad o posesión; en incomunicación; vínculo familiar, de negocio o afectivo; y
- X.** Cuando después de haber ejecutado una orden de aprehensión, no ponga al inculpado a disposición del juez sin dilación alguna.
- XI.** Los servidores públicos del Instituto de Servicios Periciales que indebidamente:
- a)** Destruyan, alteren o sustraigan documentos del registro;
 - b)** Retengan, modifiquen o divulgen información; y
 - c)** Expidan certificaciones de inscripción que obren en el registro.

XII. Cuando el personal al cuidado o disposición de los registros de audiograbación y videograbación de los juicios orales, haga uso indebido de los mismos, los sustraiga, entregue, copie, reproduzca, altere, modifique, venda o facilite información contenida en aquellos o parte de la misma o de cualquier otra forma los utilice para fines distintos a lo previsto por la Ley.

TRAFICO DE INFLUENCIA: El artículo 138 del CPEM lo define de la siguiente manera “Incorre en el delito de tráfico de influencia, el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva, gestione o se preste a la tramitación o resolución lícita o ilícita de negocios públicos de particulares, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y obtenga por ello un beneficio económico o de otra naturaleza.

CONCUSIÓN: El artículo 139 del mencionado Código señala que “Comete el delito de concusión el servidor público que a título de impuesto, contribución, derecho, recargo, cooperación, renta, rédito, salario o emolumento, exija, en beneficio propio, por sí o por interpósita persona, dinero, valores, servicios o cualquier cosa no debida o en mayor cantidad de la que señala la ley.”

PECULADO: Por su parte el artículo 140 establece que “Comete el delito de peculado, el servidor público que disponga en beneficio propio o indebidamente para terceros con o sin ánimo de lucro, de dinero, rentas, fondos o valores, o sus rendimientos que tenga confiados en razón de su cargo, ya sean del Estado, municipios, organismos auxiliares, empresas de participación municipal mayoritaria, o fideicomisos públicos.”

ENRIQUECIMIENTO ILICITO. El artículo 141 del Código Penal del Estado de México, establece que “Comete el delito de enriquecimiento ilícito, el servidor público que obtenga un lucro evidentemente desproporcionado con la percepción que su empleo, cargo o comisión, tenga asignada presupuestariamente, sin demostrar la honesta procedencia de sus bienes.”

DELITOS COMETIDOS EN AGRAVIO DE LA HACIENDA PUBLICA ESTATAL O MUNICIPAL Y DE ORGANISMOS DEL SECTOR AUXILIAR:

El Citado Código establece en el artículo 146 que “Incurren en la responsabilidad penal, a que se refiere este capítulo, los servidores públicos de la hacienda pública estatal, municipal y de organismos del sector auxiliar en los siguientes casos:

- I. Los que por imprevisión o negligencia, falta de cuidado por no tomar las precauciones necesarias, ocasionen daño a la hacienda pública estatal, municipal u organismos del sector auxiliar;
- II. Los que autoricen o impriman formas fiscales sin tener facultad para hacerlo;
- III. Los que omitan ingresar a la hacienda pública estatal o municipal o a los organismos del sector auxiliar los donativos que cualquier persona les otorgue;
- IV. Los que hagan uso personal de los fondos de la hacienda pública estatal, municipal o de organismos del sector auxiliar.
- V. Los que dispongan del patrimonio del Estado, municipios o de organismos del sector auxiliar, ya sea en dinero o en especie sin sujetarse al trámite legal correspondiente.
- VI. Los que intencionalmente o por omisión notoria, dejen de efectuar la gestión fiscal correspondiente en perjuicio de la hacienda estatal o municipal; y
- VII. Los servidores públicos que realicen labores de fiscalización, auditoría o glosa y que intencionalmente, por imprevisión, negligencia o por falta de cuidado, propician el ocultamiento de algún delito cometido por los servidores públicos de la hacienda pública estatal, municipal y de organismos del sector auxiliar.

DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA:

El artículo 166 del citado Código señala que “Son delitos cometidos por los servidores públicos de la administración de justicia:

- I. Conocer de los negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que le correspondan, sin tener impedimento legal para ello;

- II.** Litigar por si o por interpósita persona;
- III.** Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- IV.** Retardar o entorpecer maliciosa o negligentemente la administración de justicia;
- V.** Omitir, acordar o no resolver dentro de los términos legales, los asuntos de su conocimiento, aun cuando sea con el pretexto de silencio, obscuridad de la ley o cualquier otro;
- VI.** Sacar, en los casos en que la ley no lo autorice expresamente, los expedientes de la respectiva oficina y tratar fuera de ella los asuntos que tramiten;
- VII.** Dictar un auto o resolución, con violación de algún precepto de la ley o manifiestamente contrario a las constancias de autos o cuando se obre indebidamente y no por simple error de opinión;
- VIII.** Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida;
- IX.** Admitir recursos notoriamente improcedentes, conceder términos o prórrogas indebidos;
- X.** Dar por probado un hecho que legalmente no lo esté en los autos o tener como no probado uno que, conforme a la ley, deba reputarse debidamente justificado;
- XI.** No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido dentro de las setenta y dos horas siguientes de haber sido puesto a su disposición, o no comunicar oportunamente su determinación a los encargados de los centros preventivos donde estuviere recluido, salvo el, caso de ampliación del término en beneficio del inculpado; y
- XII.** Ordenar la aprehensión de una persona por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en caso en que no preceda denuncia, acusación o querrela.

Por otra parte, en el Código Penal vigente en el Estado de México, en el artículo 320 señala los casos en que los servidores públicos pueden cometer el delito contra el proceso electoral:

- I.** No preste la ayuda solicitada por las autoridades electorales;

- II. Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político, coalición o candidato;
- III. Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un partido político o candidato;
- IV. Impida u obstaculice la reunión de una asamblea o manifestación pública, o cualquier otro acto legal de propaganda política;
- V. Prive de la libertad a los candidatos o representantes de un partido político o personas que realicen actos de propaganda, pretextando delitos que no se hayan cometido;
- VI. Teniendo fe pública, certifique hechos falsos relativos a la función electoral o sin causa justificada se niegue a dar fe de los actos en que deba intervenir en los términos de ley;
- VII. Estando obligado a dar aviso al registro electoral de los fallecimientos, estados de interdicción, inhabilitaciones y declaratoria de ausencia, omita reiteradamente hacerlo;
- VIII. Condicione dolosamente la prestación de un servicio público al apoyo de un partido político o candidato; y
- IX. Al servidor público que permita que se fije propaganda política en las oficinas públicas de su encargo

En conclusión, la responsabilidad penal de los servidores públicos, es aquella conducta que se encuentra descrita en el Código Penal y puede ser castigada por las autoridades penales después de haber seguido un procedimiento y se demuestre la responsabilidad del servidor público.

c) Responsabilidad administrativa

El artículo 109 fracción III de nuestra Carta Magna establece que: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución Federal establece cual es el fin que persiguen las leyes que se encargan de regular la responsabilidad administrativa:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

En la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, vigente en el Estado de México se establecen dos tipos de responsabilidad administrativa: la disciplinaria y resarcitoria.

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa disciplinaria el artículo 41 de la LRSPEyM señala que servidores públicos son sujetos a este tipo de responsabilidad, siendo los enumerados en el artículo 2 de esa misma ley; es decir, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial. También son sujetos las personas que manejen o administren recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios; y aquellas personas que se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como la prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a dichos recursos.

El artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se refiere a la responsabilidad administrativa disciplinaria y enumera una serie de obligaciones que los servidores públicos deben observar, siendo algunas las siguientes:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recurso presupuestales del Estado o Municipios o de los concertados o convenios por el Estado con la Federación, o sus Municipios;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; ...
- XXXII. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables

El artículo 43 párrafo segundo del la LRSPEyM señala cual es el objeto de la responsabilidad administrativa disciplinaria siendo: “disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas contenidas en el artículo 42, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza; inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria”.

La sanción por la responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán:

- I. Amonestación
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión
- III. Destitución del empleo, cargo o comisión
- IV. Sanción económica

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

El artículo 72 de la LRSPEyM señala que las responsabilidades administrativas resarcitorias, tendrán por objeto “reparar, indemnizar o resarcir los daños que se causen a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, así como el patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, mismas que se fijaran en cantidad líquida exigiéndose se solventen de inmediato”.

El procedimiento administrativo es el mismo para la responsabilidad administrativa disciplinaria como para el resarcitorio.

1. Inicia cuando se notifica por oficio al presunto responsable, el lugar, día y hora en que se realizara la audiencia, así como la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma por si o por medio de defensor. Esto se realiza en un plazo de cinco a quince días después de la notificación.
2. Al concluir la audiencia dentro de 30 días naturales siguientes se resolverá sobre la inexistencia de la responsabilidad o se impondrá al infractor las sanciones administrativas; mimo que se notificara en un plazo de 48 horas al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

En conclusión, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es la que se encarga de salvaguardar los principios y fines del servicio público como es la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia. En caso de no cumplir los servidores públicos con sus obligaciones pueden ser sujetos al procedimiento administrativo.

a) Juicio político

Es importante resaltar, como se menciona anteriormente que el juicio político no se aplica a todos los servidores públicos, sino solo aquellos que en el desempeño de sus funciones realicen cuestiones importantes en el servicio público. Sólo están sujetos a juicio político, los servidores públicos de más alto rango por ejemplo en el ámbito federal son: Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, administrativo, Diputados de la asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito federal, Procurador General de la República.

El artículo 109 fracción I Constitucional señala lo siguiente “se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.”

El artículo 5º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, señala que los sujetos a juicio político son los enumerados en el artículo 131 de la CPELMS, es decir:

- Gobernador del Estado
- Diputados de la legislatura
- Magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia
- Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo
- Titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo
- Procurador General de Justicia

La ley (artículo 7 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios) considera los casos en que se afectan los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

SE AFECTAN LOS INTERESES PUBLICOS FUNDAMENTALES Y DE SU BUEN DESPACHO:	
I.	El ataque a las instituciones democráticas,
II.	El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado;
III.	Las violaciones graves a las garantías individuales o sociales;
IV.	El ataque a la libertad de sufragio;
V.	La usurpación de atribuciones;
VI.	Cualquier infracción a la Constitución Local o las leyes estatales cuando cause perjuicios graves al Estado, a uno o varios Municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
VII.	Las omisiones de carácter grave, en términos de la fracción anterior; y
VIII.	Las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de administración pública estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Es importante señalar, que este mismo artículo establece que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El juicio político puede iniciarse durante el periodo en que desempeñe su empleo, cargo o comisión el servidor público; o bien, después de un año de haber concluido sus funciones (artículo 9 de la LRSPEyM). El procedimiento de juicio político en el Estado de México se realiza de la forma siguiente:

1. A la legislatura del Estado corresponde iniciar el juicio político, para ello se conforma una Sección Instructora (integrada por un mínimo de

tres Diputados), Artículo 10 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (LRSPEyM).

2. Se presenta la denuncia y después de que es ratificada al tercer día, se turna a la Sección Instructora toda la documentación del caso para que esta determine si la conducta atribuida corresponde a las comprendidas en el artículo 7º de la LRSPEyM y si el servidor público se encuentra en los enumerados en el artículo 5º de la citada ley. (artículo 11 de la LRSPEyM)

3. Después de ratificada la denuncia, dentro de los tres días posteriores la Sección Instructora notificara por vía de emplazamiento al servidor público, su garantía de defensa y que cuenta con un plazo de siete días para que acuda personalmente o a través de un defensor a informar por escrito respecto de la acusación. (artículo 12 LRSPEyM)

4. Una vez transcurrido el plazo anterior, la Sección Instructora abrirá un periodo de pruebas de 30 días naturales en el que recibirá las pruebas que ofrezcan tanto el denunciante como el servidor público. Este plazo puede ser ampliado discrecionalmente por la Sección Instructora, si ésta lo estima necesario. (artículo 13 LRSPEyM)

5. Terminada la etapa de instrucción del procedimiento, con la finalidad de que el denunciante y el servidor publico puedan formular sus alegatos pone a la vista del denunciante el expediente tres días naturales y otros tres al servidor público. Los alegatos se deben presentar dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo señalado anteriormente. (artículo 14 LRSPEyM)

6. Una vez transcurrido el plazo para la presentación de alegatos la Sección Instructora formulara sus conclusiones en donde dará por concluido el procedimiento o continuara con el mismo. (artículo 15 LRSPEyM).

7. La Sección Instructora entregara sus conclusiones al Diputado Secretario de la Legislatura dentro de un plazo de 60 días naturales contados a partir del día siguiente en el que se le haya turnado la denuncia; este plazo podrá extenderse por un periodo de 15 días naturales, cuando sea por causa razonable y justificada. (artículo 17 LRSPEyM)

Este artículo establece como limitante que estos plazos deben estar comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

8. Una vez que la Sección Instructora entrego sus conclusiones al Diputado Secretario de la Legislatura o Diputación Permanente, para que de cuenta al Presidente, quien deberá anunciar que la legislatura debe reunirse en pleno como Gran Jurado de sentencia y resolver sobre la imputación dentro de los tres días siguientes; el Presidente hará saber al Diputado Secretario, para que este notifique y emplace a la Sección Instructora en carácter de acusadora, al denunciante y al servidor público denunciado. (artículo 18 LRSPEyM)

9. El día y hora señalados para la audiencia, se deberá realizar conforme a lo siguiente (artículo 19 LRSPEyM):

a) La legislatura del Estado se instalara con las dos terceras partes de sus miembros por lo menos para estar erigida en Gran Jurado de sentencia.

b) La Sección Instructora se erigirá en órgano de acusación

c) El diputado Secretario de la Legislatura dará lectura a las constancias procedimentales y a las conclusiones de la Sección Instructora.

d) Acto continuo, se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público denunciado o a su defensor o a ambos, para que aleguen lo que a sus intereses convenga.

10. Retirados el servidor público y su defensor, así como el denunciante y permaneciendo los diputados en la sección, se procederá a discutir y a votar las conclusiones de la Sección Instructora; a fin de que la Legislatura erigida en Gran Jurado de sentencia emita la resolución que corresponda. (artículo 20 LRSPEyM)

11. La resolución que emita la Legislatura podrá ser “absolutoria” y el servidor público podrá continuar en el ejercicio de su función.

Y en caso contrario, la resolución decretara la destitución del cargo y el periodo de inhabilitación en su caso, para el ejercicio de la función pública. (artículo 21 LRSPEyM)

En conclusión el juicio político, es aquel que se instaura en contra de cierta categoría de servidores públicos, el cual es usado más con fines políticos; además de ser raro que se inicie el procedimiento en contra de algún servidor público como fue el caso de Andrés Manuel López Obrador en el sexenio de Vicente Fox Quesada y que no termino en nada. El juicio político esta reglamentado en nuestro derecho de manera que nunca se aplicara alguna sanción en contra de algún servidor público.

CAPITULO 3

AUTORIDADES ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

3.1 Instituto Electoral del Estado de México

3.1.1 Definición

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales (artículos 11 y 78 del CEEM).

El fundamento del IEEM, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se encuentra en el artículo 11, mismo que señala lo siguiente:

“Artículo 11.- La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y Ayuntamientos, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México, en cuya integración participarán el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos dispuestos por esta Constitución y la ley de la materia. En el ejercicio de esta función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. ...”

3.1.2 Antecedentes

Los antecedentes del Instituto Electoral del Estado de México se encuentran en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, cuando en febrero de 1993 por decreto 160 se reforman los artículos 28, 66 y 72; en donde se realiza la inclusión de ciudadanos imparciales en la integración de los órganos electorales del Estado de México concretamente en la Comisión Estatal Electoral y las Comisiones Distritales y Municipales Electorales.

Es el 2 de marzo de 1995, se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y posteriormente se publica un nuevo ordenamiento jurídico electoral llamado Código Electoral del Estado de México (2 de marzo de 1996), el cual sigue vigente.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a través del Código Electoral del Estado de México, como norma reglamentaria, creó al Instituto Electoral del Estado de México.

3.1.3 Estructura

La estructura de los órganos centrales del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), se modificó con las reformas aprobadas al Código Electoral local el 30 de agosto de 2008. Anteriormente el artículo 84 del CEEM, establecía que los órganos centrales eran: el Consejo General, la Junta General y la Dirección General.

Actualmente el IEEM, se integra de órganos centrales (los cuales son permanentes) y órganos desconcentrados (temporales, son creados solo en periodo electoral).

ORGANOS CENTRALES DEL IEEM (ARTICULO 84 C.E.E.M)	ORGANOS DESCONCENTRADOS DEL IEEM (ARTS. 110, 111 y 113)
<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo General • La Junta General • La Secretaría Ejecutiva General y • El Órgano Técnico de Fiscalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Juntas y Consejos Distritales • Juntas y Consejos Municipales • Mesas Directivas de Casilla

a) Órganos centrales

Como se menciono anteriormente, son permanentes y tienen su residencia en la Ciudad de Toluca.

I. Consejo General

El Consejo General del Instituto Electoral según el artículo 85 del Código Electoral “es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de promover la cultura política democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo guíen todas las actividades del Instituto.”

El Consejo General se integra de forma colegiada de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 del Código Electoral del Estado de México:

- I. Un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con voz y voto
- II. Un representante, con derecho a voz y sin voto, de cada uno de los partidos políticos con registro
- III. El Secretario Ejecutivo General del IEEM.

II. Junta General

La Junta General tiene funciones organizativas y técnicas; las cuales se relacionan con la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. El párrafo primero del artículo 98 del citado Código señala: “La Junta General del Instituto será presidida por el Consejero Presidente y contará con la participación con derecho a voz del Secretario Ejecutivo

General y del Director Jurídico- Consultivo, quien fungirá en calidad de Secretario de Acuerdos y, con derecho a voz y voto los directores de Organización, Capacitación, Partidos Políticos, Administración y Servicio Electoral Profesional. La Junta General tomará sus decisiones por mayoría de votos, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.”

III. Secretaría Ejecutiva General

La Secretaría Ejecutiva General. Figura de reciente creación con las reformas de 2008, y según quedo establecido en el Código Electoral de Estado de México; al titular se le denomina Secretario Ejecutivo General y es integrante de la Junta General, siendo responsable de ejecutar todos los acuerdos y decisiones tomados tanto por el Consejo General como por la Junta General, además coordinará la administración y supervisará el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto (artículo 100 del Código Electoral del Estado de México). Lo cierto es que en la práctica resulto un organismo dotado de muchas atribuciones y facultades lo que provoco una enorme carga de trabajo a esta área.

IV. Órgano Técnico de Fiscalización

El Órgano Técnico de Fiscalización es auxiliar del Consejo General, es el encargado de llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los Partidos Políticos (artículo 62 del CEEM).

b) Órganos desconcentrados

Son temporales y funcionan en cada uno de los 45 distritos electorales y en los 125 municipios que integran el Estado de México.

I. Órganos Distritales

Se integra por las Juntas y Consejos Distritales; son los órganos que se encargan de la ejecución de los programas del Instituto, en cada uno de los 45 Distritos Electorales que conforman al Estado de México en lo que respecta para la Elección de Gobernador y Diputados Locales. Estos órganos actúan bajo la coordinación del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva General, la Dirección de Organización y la Dirección de Capacitación. Se ubican en la cabecera de los distritos electorales uninominales.

CONSEJO DISTRITAL	JUNTA DISTRITAL
SE INTEGRA : <ul style="list-style-type: none"> • PRESIDENTE DE CONSEJO • SECRETARIO DE CONSEJO • SEIS CONSEJEROS • REPRESENTANTE DE CADA PARTIDO 	SE INTEGRA: <ul style="list-style-type: none"> • VOCAL EJECUTIVO • VOCAL DE ORGANIZACIÓN • VOCAL DE CAPACITACION

II. Órganos Municipales

Se integra por las Juntas y Consejos Municipales; se instalan para la elección de Ayuntamientos, y se encargan de la ejecución de los programas establecidos, en el municipio correspondiente. Se ubican en cada uno de los 125 municipios. Y al igual que las Juntas Distritales actúan bajo la coordinación del Consejo General, la Dirección de Organización y la Dirección de Capacitación.

CONSEJO MUNICIPAL	JUNTA MUNICIPAL
<p>SE INTEGRA</p> <ul style="list-style-type: none"> • PRESIDENTE DE CONSEJO • SECRETARIO DE CONSEJO • SEIS CONSEJEROS • REPRESENTANTE DE CADA PARTIDO 	<p>SE INTEGRA</p> <ul style="list-style-type: none"> • VOCAL EJECUTIVO • VOCAL DE ORGANIZACIÓN • VOCAL DE CAPACITACION

III. Mesas Directivas de Casilla

Las Mesas Directivas de Casilla. Son los órganos electorales integrados por ciudadanos que tienen a su cargo respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo de cada una de las casillas, ubicadas en las distintas secciones de los distritos electorales y los municipios del Estado (artículo 127 del Código Electoral del Estado de México).

Al inicio de cada proceso electoral, el Instituto Electoral del Estado de México realiza todos los actos preparatorios para capacitar y posteriormente elegir a los ciudadanos que serán funcionarios de mesas directivas de casilla.

Las Mesas Directivas de Casilla se instalan para cada Jornada Electoral en cada una de las secciones electorales en que se divide el Estado de México.

MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

<p>SE INTEGRA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UN PRESIDENTE • UN SECRETARIO • DOS ESCRUTADORES Y • DOS SUPLENTE GENERALES (RECIENTE REFORMA DE 2008, ANTERIORMENTE ERA UN SUPLENTE POR CADA FUNCIONARIO) 	<p>PUEDEN ESTAR PRESENTES EN LA CASILLA, SIN FORMAR PARTE DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA</p> <ul style="list-style-type: none"> • LOS REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO DEBIDAMENTE ACREDITADOS • LOS OBSERVADORES ELECTORALES ACREDITADOS • LOS NOTARIOS PUBLICOS Y LOS JUECES QUE DEBAN DE DAR FE DE CUALQUIER ACTO RELACIONADO CON LA M.D.C. • LOS FUNCIONARIOS DEL IEEM QUE FUERAN LLAMADOS POR EL PRESIDENTE DE LA M.D.C.
--	--

3.2 Tribunal Electoral del Estado de México

3.2.1 Definición

El Tribunal Electoral es un órgano público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientemente de sus decisiones y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen la Constitución y el Código Electoral del Estado de México (art. 282 del CEEM).

El fundamento jurídico del Tribunal Electoral del Estado de México se encuentra en el artículo 13 de la CPELSE, en donde señala la existencia de un Tribunal Electoral, quien se encargara de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

3.2.2 Antecedentes

En el año de 1966 se publica la "Ley Electoral del Estado de México", en la que se incluye un capítulo de garantías y recursos, para establecer formalmente la existencia de un medio de impugnación como vía de reclamación jerárquica contra los actos de organismos electorales. Este régimen, salvo modificaciones mínimas, fue reiterado en la "Ley Electoral" de 1975.

“Una nueva reforma motivó la expedición de la "Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales", en 1978. En ella se introduce, bajo el título de lo Contencioso Electoral, la existencia de cuatro recursos, regulándose con mayor técnica legislativa los supuestos de su procedencia y los organismos ante quien procede su ejercicio.”³²

“Hasta estos momentos, en el Estado de México las responsabilidades del sistema de lo contencioso electoral, eran asumidas por un órgano político. Por lo tanto, la tendencia para juzgar y calificar las elecciones era política.”³³

“Influenciados por las reformas a la Constitución General de la República y la expedición del Código Federal Electoral de 1987, que crearon un Tribunal Electoral para que tramitara y resolviera, las inconformidades en materia electoral, se reformó, en el año de 1990, la Constitución Política Local para establecer un sistema de medios de impugnación de los que conociera un Tribunal Electoral de carácter autónomo. Como consecuencia, se reformó también la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, para reglamentar la organización,

³² www.teemmxorg.mx

³³ www.teemmxorg.mx

atribuciones y funcionamiento de dicho Tribunal, con la característica de ser autónomo y dotado de jurisdicción para conocer y resolver distintos medios de impugnación que se dieran con motivo de los procesos electorales. La creación de este Tribunal, además de que constituía un medio para garantizar a ciudadanos y partidos políticos el estricto cumplimiento de las normas electorales, con el propósito de consolidar el ambiente democrático, provocó un avance sustancial en favor de la legalidad y el fortalecimiento del estado de derecho en nuestra entidad.”³⁴

“La experiencia adquirida con las reformas legislativas al marco electoral, destacando fundamentalmente la de 1990, se cristalizó con la revisión integral a la Constitución Política Local de 1995, y se consolidó con la expedición del Código Electoral del Estado de México en 1996.”³⁵ Con lo que se creó al actual Tribunal Electoral del Estado de México.

3.2.3 Integración

La Integración del Tribunal Electoral del Estado de México de acuerdo con el artículo 283 del CEEM, el Tribunal se integra con cinco magistrados, los cuales son electos por el voto de dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión, quienes son propuestos por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México.

Los magistrados duran en su encargo seis años y no pueden ser reelectos (artículo 284 del CEEM). De entre los magistrados designados, la legislatura designara uno como Presidente del Tribunal quien desempeñara tal cargo por tres años y puede ser reelecto para que lo ocupe por otros tres años (artículo 287 CEEM).

³⁴ www.teemmxorg.mx

³⁵ www.teemmxorg.mx

3.2.4 Organización

La Organización del Tribunal según se establece en el artículo 288 del CEEM el Tribunal Electoral funcionara en pleno. Para sesionar válidamente se requiere la presencia de por lo menos tres magistrados y sus resoluciones se tomaran por mayoría de votos. En caso de empate el Presidente del Tribunal tiene el voto de calidad.

3.2.5 Atribuciones

Las Atribuciones del Tribunal Electoral el artículo 289 del CEEM señala que el pleno del Tribunal se integra de cinco magistrados y que le corresponden las siguientes atribuciones:

- Resolver los medios de impugnación de su competencia, previstos en el Código Electoral del Estado de México;
- Desechar, sobreseer, tener por no interpuestos o por no presentados, cuando proceda, los medios de impugnación, los escritos de terceros interesados o de los coadyuvantes;
- Calificar y resolver sobre las excusas que presenten los magistrados y las recusaciones que contra éstos se presenten;
- Designar y remover a los notificadores, secretarios sustanciadores, secretarios proyectistas y al Secretario General de Acuerdos del Tribunal, a propuesta del presidente del mismo;
- Determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas;
- Resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el Instituto y sus servidores, en términos de lo dispuesto por este Código;
- Aprobar el proyecto de egresos del Tribunal;

- Autorizar la celebración de convenios de colaboración con otros tribunales, instituciones y autoridades, para el mejor desempeño del Tribunal;
- Resolver las impugnaciones que se presenten contra determinaciones de imposición de sanciones por parte del Instituto;
- Expedir y modificar el reglamento interno del Tribunal, así como los acuerdos generales y demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;
- Establecer la jurisprudencia del Tribunal;
- Aprobar el programa anual de actividades que le presente el Presidente;
- Conocer y en su caso aprobar los convenios de colaboración que el Presidente celebre con las autoridades Federales, Estatales o Municipales.

3.3 Partidos Políticos en el Estado de México

En el capítulo primero quedo definido que son los partidos políticos; pero no esta de más citar la definición establecida en el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, siendo la siguiente: “Son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, su participación en los procesos electorales estará garantizada y determinada por la ley. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

En nuestro país existen partidos políticos nacionales y partidos políticos locales. Los primeros, obtienen su registro ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral; mientras que los segundos, concretamente en el

caso del Estado de México lo obtienen en el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (artículo 35 del CEEM). Los partidos políticos locales únicamente pueden participar en procesos electorales que se celebren en la entidad. En esta última elección (2009), en el Estado de México participo un Partido Político Local, siendo el Partido Futuro Democrático, quien perdió su registro por no conseguir la votación mínima requerida.

3.3.1 Constitución y registro de un nuevo partido político

El artículo 39 párrafo cinco fracciones I a la V del Código Electoral del Estado de México; señala cuales son los requisitos que deben reunir las organizaciones de ciudadanos si pretenden constituirse en partido político local, siendo las siguientes:

REQUISITOS QUE DEBE REUNIR UNA ORGANIZACIÓN PARA CONSTITUIRSE EN PARTIDO POLÍTICO LOCAL
<p>I. Realizar actividades políticas independientes de cualquier otra organización, de manera permanente durante los doce meses previos a la presentación de su solicitud de información para constituirse como partido político local. Dichas actividades deberán acreditarse de manera fehaciente y el inicio de las mismas habrá de ser notificado al Instituto.</p> <p>A partir de esta notificación y, en su caso, hasta la obtención de su registro, la organización interesada deberá informar trimestralmente al Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades.</p> <p>Las aportaciones, donativos o financiamiento de las organizaciones se registrarán en términos de lo dispuesto en el artículo 9 fracción VI de este Código;</p> <p>II. Formular su declaración de principios y, en congruencia con ellos, un programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades como partido;</p> <p>III. Presentar un escrito de información en términos de lo establecido en el Reglamento respectivo, acompañado de la documentación señalada en las fracciones anteriores por lo menos doce meses antes de que inicie el proceso</p>

electoral, durante los cuales la organización deberá satisfacer los demás requisitos señalados en este Código. Una vez satisfechos deberá presentar solicitud de registro ante el Consejo General;

IV. Contar con al menos 200 afiliados en cada uno de, por lo menos, la mitad más uno de los municipios del Estado; y

V. El Consejo dictaminará en el plazo que señala el artículo 45 del presente Código.

El artículo 43 del CEEM, señala los requisitos adicionales que debe cumplir la asociación antes de presentar su solicitud de registro ante el Instituto Electoral del Estado de Mexico.

REQUISITOS ADICIONALES QUE DEBEN CUMPLIR LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS QUE QUIERAN CONVERTIRSE EN PARTIDO POLÍTICO LOCAL

I. Celebrar una asamblea en cada uno de los municipios a que se refiere la fracción IV del artículo 39 de este Código, en presencia de un funcionario del Instituto o, a falta de éste, de un Notario Público del Estado quien certificará:

a) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea municipal, que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que eligieron delegados a la asamblea estatal constitutiva, y quienes fueron los electos; y

b) Que con las personas mencionadas en la fracción anterior quedaron formadas las listas de afiliados, con nombres, residencia y clave de la Credencial para Votar;

II. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del funcionario que al efecto designe el Instituto, quien certificará:

a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas municipales;

b) Que acreditaron por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de acuerdo con lo prescrito en la fracción I de este artículo;

c) Que se comprobó la identidad de los delegados a la asamblea estatal;

d) Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y

e) Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el Estado, con el objeto de satisfacer el requisito mínimo de afiliados a que se refiere la fracción IV del artículo 39 de este Código;

III. A partir de la notificación al Instituto del propósito de constituirse como partido

político, la organización contará con un plazo de un año para acreditar el cumplimiento de los requisitos señalados en el presente artículo.

En el artículo 44 del Código Electoral del Estado de México, establece las constancias que debe presentar una organización ante el Instituto Electoral del Estado de México para solicitar su registro como partido político local, siendo las siguientes:

CONSTANCIAS QUE DEBEN PRESENTAR LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS ANTE EL IEEM PARA SOLICITAR SU REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO LOCAL

- I. La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros;
- II. Las listas nominales de afiliados por municipios; y
- III. Las actas de las asambleas celebradas en los municipios y las de su asamblea estatal constitutiva.

3.3.2 Derechos

Los derechos de los partidos políticos en el Estado de México, se encuentran establecidos en el artículo 51 del Código Electoral local y son los siguientes:

DERECHOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- I. Postular candidatos a las elecciones estatales y municipales;
- II. Participar, de acuerdo a las disposiciones de este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales;
- III. Gozar de las garantías que este Código otorga para realizar libremente sus actividades;
- IV. Disfrutar de las prerrogativas que le corresponden;

- V. Formar coaliciones y fusionarse, en los términos de este Código;
- VI. Nombrar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos de este Código;
- VII. Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes muebles e inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines;
- VIII. Acudir al Instituto para solicitar que se investiguen las actividades realizadas dentro del territorio del Estado por cualquier otro partido, con el fin de que actúen dentro de la Ley; y
- IX. Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;
- X. Ejercer el derecho de réplica en los medios masivos de comunicación; y
- XI. Las demás que les otorga el Código Electoral del Estado de México.

3.3.3 Obligaciones

Las obligaciones de los partidos políticos en el Estado de México, se encuentran establecidas en el artículo 52 del Código Electoral local y son las siguientes:

OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
I. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
II. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar sus actos a los principios del estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos. Asimismo, sujetarse a las disposiciones que con apego a la ley emitan los órganos electorales en cada etapa del proceso;
III. Mantener el mínimo de afiliados requeridos para su constitución y registro, así como abstenerse de realizar afiliaciones corporativas;
IV. Cumplir con sus normas internas;
V. Mantener en funcionamiento sus órganos estatutarios;

- VI. Contar con un domicilio social para sus órganos directivos;
- VII. Mantener un centro de investigación, formación y educación política para sus afiliados;
- VIII. Comunicar al Instituto cualquier modificación a su denominación, declaración de principios, programa de acción, estatutos, emblema, color o colores, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones, no surtirán efectos hasta que el Instituto declare la procedencia legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de treinta días contados a partir de la presentación de la documentación respectiva. Los partidos políticos locales no podrán hacer modificaciones durante los procesos electorales. Los partidos políticos nacionales deberán notificar al Instituto, dentro de los diez días siguientes a su aprobación, el acuerdo que declare la procedencia constitucional y legal de las modificaciones, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral;
- IX. Comunicar al Instituto los cambios en su domicilio social o el de sus órganos directivos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido;
- X. Editar por lo menos una publicación bimestral de divulgación;
- XI. Utilizar sólo los materiales permitidos por la ley en su propaganda electoral y retirarla dentro de los plazos que fija este Código;
- XII. Abstenerse de realizar actos de presión o coacción que limiten o condicionen el libre ejercicio de los derechos políticos constitucionales;
- XIII. Respetar los reglamentos que expida el Consejo General y los lineamientos de las comisiones siempre que éstos sean sancionados por aquél;
- XIV. Respetar los topes de gastos de precampaña y de campaña que se establecen en el presente Código;
- XV. Informar al Instituto del proceso de selección interna de candidatos, el período, los sistemas y formas para la postulación de sus candidatos, así como, el nombre de sus aspirantes a los diferentes cargos de elección popular;
- XVI. Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 de este Código;
- XVII. Elegir a sus candidatos a los diversos puestos de elección popular de manera democrática, conforme con los lineamientos, mecanismos y procedimientos que sus estatutos establezcan;
- XVIII. Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, y para sufragar los gastos de

precampaña y campaña, así como entregar los informes de sus finanzas en los términos que dispone este Código;

XIX. Abstenerse de utilizar símbolos de carácter religioso en su propaganda;

XX. Presentar en el tiempo y forma establecidos por este Código, la plataforma electoral que sus candidatos sostengan en campañas políticas para la elección de Gobernador, Diputados o ayuntamientos;

XXI. Proporcionar al Instituto, la información que éste solicite por conducto del Consejo y la Junta General, en los términos del presente Código;

XXII. Abstenerse de realizar actos anticipados de precampaña o campaña en los términos del presente Código;

XXIII. Hacer públicos anualmente el balance contable del Comité Directivo Estatal o su órgano equivalente, así como el inventario de bienes inmuebles del partido en el Estado;

XXIV. Cumplir con las obligaciones que este Código les establece en materia de transparencia y acceso a su información;

XXV. Abstenerse de recurrir a la violencia, perturbar dolosamente el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

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

XXVII. Permitir, en los términos dispuestos del CEEM, la práctica de auditorías y verificaciones por el Órgano Técnico de Fiscalización, así como entregar la documentación que dicho órgano les requiera respecto de sus estados contables.

CAPITULO 4

PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO

SANCIONADOR ELECTORAL

EN EL ESTADO DE MEXICO

4.1 Concepto

Antes de definir el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, es conveniente que primero se cite una definición de procedimiento Administrativo. Por lo que, de acuerdo a Gabino Fraga, “es un conjunto de formas y actuaciones que preceden y preparan un acto administrativo. El procedimiento administrativo por tanto, es un conjunto de formas y actos concatenados cuyo fin es producir un acto administrativo denominado resolución administrativa.”³⁶

Ahora bien, es importante tener presente en que consiste el “derecho administrativo sancionador”, y al respecto, la Sala Superior del Tribunal Federal, ha sostenido que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función a su pertinencia, son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, en tanto especie del *ius puniendi* estatal; en este sentido, no sólo operan los principios *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta et scripta* y *odiosa sunt restringenda* (toda infracción administrativa electoral y su sanción deben estar establecidas por escrito en una norma con suficiente cobertura legal en forma previa a la comisión del hecho, cuya interpretación y aplicación debe ser estricta y exacta) sino que la infracción de los partidos políticos a su normativa estatutaria no acarrea necesariamente una sanción, si el quebranto jurídico respectivo es mínimo o irrelevante, o bien, no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan, si se tiene en cuenta que los sistemas punitivos son un recurso de última *ratio* y si se atiende a los principios de necesidad o intervención mínima y de lesividad u ofensividad del hecho.

Por otra parte, el derecho administrativo sancionador electoral, constituye una subespecie del derecho administrativo sancionador que junto con el penal forman parte del *ius puniendi* del Estado o potestad punitiva de

³⁶ www.tribunaleselectoralesac.org/ponencia/ponenciaszacatecas.pdf

éste. Ambos derecho penal y derecho administrativo sancionador forman parte del derecho sancionador constitucional.

En lo que se refiere al concepto de derecho administrativo sancionador electoral, tanto el Código Electoral del Estado de México y el Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM, no dan una definición al respecto. Únicamente, en el artículo 27 del Reglamento en cita señala que “para determinar la existencia de faltas y de responsabilidad en materia administrativa electoral se seguirá el procedimiento administrativo sancionador electoral, en el que se dará el derecho de audiencia a las partes, fundamentalmente, al presunto infractor, y se realizará la valoración de los medios de prueba e indicios que integren el expediente y en su caso, la investigación imparcial de los hechos que dieron origen al procedimiento, por parte de los organismos electorales”.

En la tesis de jurisprudencia con clave S3ELJ07/2005, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: “REGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”; define el procedimiento administrativo sancionador electoral.

“El derecho administrativo sancionador electoral “comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales (también conocidas como faltas, irregularidades o contravenciones).

Por su parte, 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 políticas nacionales, 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.

En este sentido, 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 trasgresión a la normatividad desde la nulidad o invalidación de los actos hasta la imposición de una sanción a los infractores de la misma.”

4.2 Marco normativo

Es importante hacer la aclaración que antes de tocar el marco normativo del Procedimiento Administrativo Sancionador a nivel local en el Estado de México; primero se citará el marco normativo a nivel federal; la razón es que el Estado de México pertenece a un sistema federalizado, y de acuerdo a las últimas reformas realizadas a la Constitución Federal se tienen que ajustar todas las legislaciones locales.

El fundamento en la constitución federal de las infracciones administrativo electorales y el procedimiento administrativo sancionador electoral, son los siguientes artículos:

1. Artículo 41, fracción II, inciso c), párrafo segundo en el que se precisa que la ley dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones; el precepto se refiere a la materia de financiamiento de los partidos políticos.

2. Artículo 41, fracción III, apartado D), donde se señala que las infracciones respecto al uso de medios de comunicación serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral a través de procedimientos expeditos.

3. Artículo 41, fracción IV donde se prevé que la violación por los partidos políticos o cualquier persona física o moral a las disposiciones sobre procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, así como las reglas de precampañas y campañas electorales y su duración, será sancionada conforme a la ley.

4. Artículo 41, fracción V, párrafo décimo, en el que se establece que en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por el Consejo General estará a cargo de un órgano técnico del propio Consejo.

5. Artículo 113, párrafo primero, que prevé que las leyes sobre responsabilidades administrativas determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar los principios señalados en el precepto anterior; y, los procedimientos y las autoridades para aplicar las sanciones correspondientes.

Una vez que se ha citado el marco normativo a nivel federal del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral; ahora haré referencia al marco normativo en el Estado de México, mismo que se encuentra regulado básicamente por el artículo 356 del Código Electoral, en donde se establecen las reglas básicas de dicho procedimiento, así como la autoridad electoral que es competente para sustanciar y tramitar el procedimiento; además de quien es competente para resolver e imponer una sanción administrativa; esto se estudiará más adelante, por lo que no es conveniente tratarlo en este momento.

Por otra parte, el Consejo General de acuerdo con el artículo 95 del CEEM, en relación con el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, señala las siguientes atribuciones:

I. Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.

XXXV. Aplicar las sanciones que le cometan de acuerdo con este Código, a los partidos políticos, coaliciones, dirigentes o candidatos, y a quienes infrinjan la ley.

LI. “Resolver y, en su caso, imponer las sanciones derivadas del Procedimiento Administrativo Sancionador”

Es importante señalar que el Instituto Electoral del Estado de México cuenta con un Reglamento de Quejas y Denuncias. En donde se establecen las reglas a seguir del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral:

“Artículo 1. El presente Reglamento es de orden público, de observancia general en todo el Estado, y tiene por objeto regular el procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, establecerlos sujetos de responsabilidad electoral, las infracciones y sanciones administrativas, en términos de lo que prevé en el Título Tercero del Libro Sexto del Código Electoral del Estado de México.”

Dicho reglamento, desde mi punto de vista tiene ciertas lagunas respecto a las sanciones que se deben aplicar y en algunos temas le falta ser más explícito; a fin de que realmente cumpla con su objetivo que es sancionar a quien o quienes infrinjan con la normatividad electoral. Parte de este problema se debe a que es una rama del derecho de reciente creación y por lo tanto falta perfeccionarlo; indudablemente se ha ido avanzando en la materia, pero aún no está del todo bien.

4.3 Trámite y sustanciación

La Sala Superior del Tribunal Electoral ha reconocido que el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral puede iniciar de dos formas. Una de ellas, es que se haya presentado por escrito una queja o

denuncia, y la otra que la Junta General (hoy Secretaría Ejecutiva) lo inicie al recibir un informe de un órgano del Instituto Federal Electoral

En el Código Electoral del Estado de México (artículo 356) y en el Reglamento de Quejas y Denuncias (artículo 35), también establecen que el procedimiento administrativo sancionador electoral puede iniciar a petición de parte o de oficio. “**Será de parte** cuando se presente la queja o la denuncia ante el Instituto por la presunta comisión de una falta administrativa y de **oficio** cuando algún órgano o integrante de los organismos electorales del Instituto en ejercicio de sus funciones, conozca de la presunta falta, lo que informará de inmediato al Presidente del Consejo General para que de instrucciones a la Secretaría y ésta proceda a la integración del expediente correspondiente”.

Una cuestión que se tiene que tener presente cuando se instaura el procedimiento administrativo sancionador electoral en contra de alguien, es la “**garantía de inocencia**”, esto quiere decir “el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario”; este principio tiene como objeto que tanto las autoridades jurisdiccionales como administrativas con la detención del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionadores con elementos simples y sin fundamento en un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados.

El Código Electoral del Estado de México señala en el párrafo décimo, que: “La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien deberá realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.”

Asimismo, también el citado Código en el artículo 356 párrafo trece, establece que: “Durante la tramitación de las denuncias o quejas deberá respetarse de manera irrestricta la garantía de audiencia de los presuntos infractores.”

En relación con el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México, el procedimiento administrativo sancionador electoral, es iniciado generalmente de parte, debido a que la violación a su contenido es durante el periodo de campaña electoral, y es en esta época cuando la carga de trabajo aumenta considerablemente en los órganos que integran el IEEM.

4.3.1. Del escrito

Como se menciono anteriormente, para que se pueda iniciar el procedimiento administrativo sancionador electoral, una de las formas es presentando una queja o denuncia por escrito; ahora bien, este escrito debe cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, de lo contrario será desechado por la Secretaría Ejecutiva General.

a) Requisitos

El artículo 356 párrafo quinto del Código Electoral del Estado de México y el artículo 36 del Reglamento de quejas y denuncias del IEEM señalan los requisitos que debe cumplir el escrito:

1. Nombre del quejoso o denunciante
2. Domicilio para recibir notificaciones y en su caso a quien en su nombre las puede recibir

3. Acreditar la personería del promovente o de su representado cuando se trate de una persona jurídico colectiva
4. Expresar de manera clara los hechos en que sustenta la queja o la denuncia y preceptos violados
5. Presentar los medios de prueba que estime pertinentes
6. Nombre y firma autógrafa del quejoso o denunciante.

b) Desechamiento

En lo que respecta al desechamiento del escrito de una queja o denuncia el Código Electoral del Estado de México, únicamente señala en el párrafo sexto del artículo 356 que: “En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada”.

Por su parte, el artículo 41 del Reglamento de quejas y denuncias del IEEM, es mucho más explícito y señala en que casos puede ser desecheda la queja o denuncia:

1. El escrito no cuente con el nombre, la firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante.
2. Cuando sea necesaria la ratificación del escrito y siendo requerido, no lo haga dentro del término otorgado.
3. No se acredite la personería con que se promueva.
4. Cuando de los hechos que se denuncien, no se desprendan las circunstancias detalladas de modo, tiempo y lugar; y
5. Resulte frívola, intrascendente o superficial.

c) Improcedencia

Respecto de la improcedencia el Código Electoral del Estado de México no señala cuales son los casos únicamente en el artículo 356 establece que: “El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizara de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda”.

Por su parte, el artículo 42 del citado Reglamento, únicamente señala que un escrito será improcedente cuando el Instituto sea incompetente para conocer de los hechos denunciados o se denuncien hechos que no guarden relación con la materia electoral.

d) Sobreseimiento

Tratándose del sobreseimiento, el párrafo ocho del artículo 356 del CEEM y el artículo 46 del mencionado reglamento, señalan cuando procede, siendo en los siguientes casos:

1. Habiendo sido admitida la queja o denuncia sobreviniere alguna causal de improcedencia prevista en el Código y en el presente ordenamiento.
2. Que el denunciante sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia haya perdido sus acreditación o registro; siempre y cuando no se trate de una falta que, por su gravedad amerite la imposición de la sanción correspondiente; y

3. El quejoso o denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de que se someta el dictamen con proyecto de resolución al pleno del Consejo General; salvo que prevalezcan elementos que una autoridad diversa deba investigar.

e) Procedimiento

En términos generales podríamos decir, que el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral , se desarrolla de la siguiente manera:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se presenta la Queja o Denuncia a un órgano desconcentrado, éste remite en un plazo de cuarenta y ocho horas a la Secretaría Ejecutiva General. 2. Se presenta en Oficialía de Partes del órgano central del IEEM, para ser remitido a la Secretaría Ejecutiva General.
<ol style="list-style-type: none"> 3. La Secretaría Ejecutiva General cuenta con un plazo de cinco días a partir de que recibe la queja o denuncia para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento (artículo 40 RQyDIEEM). 4. En caso de prevenir al quejoso el acuerdo se emitirá dentro de los tres días siguientes a su cumplimiento (artículo 40 RQyDIEEM).
<ol style="list-style-type: none"> 5. Admitida la queja o denuncia la Secretaría emplazará al denunciado, para que un término de cinco días realice la contestación (artículos 356 párrafo doce del CEEM y 44 RQyDIEEM). 6. De considerarlo necesario la Secretaría podrá ordenar la realización de investigaciones o diligencias por parte de los órganos del Instituto, para obtener información, pruebas o indicios adicionales a las ofrecidas por el quejoso o denunciante (artículos 356 párrafo diez del CEEM y 44 RQyDIEEM). 7. Admitida la queja o denuncia, en su caso, la Secretaría ordenará la realización

de una investigación para allegarse se elementos de convicción que se estimen pertinentes para integrar el expediente respectivo. Se comisionará al personal necesario para ese efecto, debiendo realizarse en forma imparcial, expedita, completa, exhaustiva, objetiva (artículo 51 RQyDIEEM).

8. Una vez contestada la queja o denuncia se abrirá el plazo probatorio que será de quince días para la admisión y desahogo de pruebas (artículo 47 RQyDIEEM).

9. En el caso precampañas o campañas electorales, el plazo para la admisión y desahogo de pruebas será de siete días (artículo 47 RQyDIEEM).

10. Desahogadas las pruebas, las partes deberán presentar por escrito sus alegatos en el plazo de veinticuatro horas, pasado este plazo, con o sin alegatos se dictara el dictamen con proyecto de resolución que corresponda, el que se someterá oportunamente al Consejo General (artículo 47 RQyDIEEM).

11. Agotado el desahogo de los medios de prueba y en su caso, llevada a cabo la investigación, se cerrará la instrucción y se recibirán los alegatos de las partes y la Junta General con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídico Consultiva, procederá a elaborar el dictamen con proyecto de resolución, en un término no mayor de cuarenta y cinco días, contados a partir del cierre de la instrucción, misma que deberá de presentarse a consideración del Consejo General a más tardar al día siguiente del vencimiento del término antes señalado (artículo 52 RQyDIEEM).

12. Para el caso de actos anticipados de precampaña y campaña electoral, el término para la elaboración del dictamen con proyecto de resolución será de quince días (artículo 52 RQyDIEEM).

13. Recibido el dictamen con el proyecto de resolución, el Consejo General lo examinará en la próxima sesión, o de ser el caso urgente, convocará a sesión extraordinaria, por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, con la finalidad de que este órgano colegiado analice, valore su contenido y resuelva

sobre el sentido del proyecto de resolución (artículo 52 RQyDIEEM).
14. Se realizará la notificación a más tardar a los cuatro días de haberse dictado la resolución (artículo 34 RQyDIEEM).

4.3.2 Principios que rigen el Procedimiento administrativo sancionador electoral

De acuerdo a la doctrina jurisprudencial emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, como subespecie del *ius puniendi* del Estado, se rige por los principios o valores siguientes:

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL
* Dispositivo-inquisitivo
* Principio de legalidad
* Principio de prohibición de excesos (idoneidad, necesidad y proporcionalidad)
* Principio de exhaustividad
* Principio de tipicidad

Cabe hacer la aclaración, que los principios señalados son de los que se estiman más relevantes en el procedimiento administrativo sancionador electoral.

* **Dispositivo-inquisitivo**

La máxima autoridad en la materia electoral ha establecido mediante jurisprudencia que el principio que rige en el procedimiento administrativo

sancionador electoral, es primordialmente **“inquisitivo”**; esto es, otorga al instructor la facultad de iniciar de oficio el procedimiento, así como la de investigar los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que deba sujetarse a las pruebas allegadas al procedimiento por las partes, en oposición al **“principio dispositivo”** que faculta las partes a instar al órgano competente para la apertura de la instancia; a disponer de las pruebas, limitando en consecuencia la actividad del juzgador; pues, está impedido para impulsar el procedimiento y allegar elementos diferentes a los aportados por las partes al procedimiento.

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO.” S3ELJJ 64/2002.

*** Principio de legalidad**

Para el acatamiento del respeto de este principio debe atenderse a la idea que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que todo acto de autoridad debe realizarse conforme a la ley y al derecho, con el objeto de restringir el ámbito de acción de la autoridad para que no afecte de manera arbitraria al gobernado. Pero además, la observancia de tal implica que se respete el principio de seguridad jurídica que comprende la garantía de audiencia; la fundamentación y motivación de las resoluciones; y atenerse a las formalidades del acto autoritario.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto en las tesis de jurisprudencia:

“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”. S3ELJ 07/2005.

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”. S3ELJ 21/2001.

*** Principio de prohibición de excesos (idoneidad, necesidad y proporcionalidad)**

Con este principio se trata de proteger a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación por parte de la autoridad. **“La idoneidad”** significa que la prueba debe ser apta para producir el resultado que se busca, que es sancionar una conducta, y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto. **“La proporcionalidad”** significa que debe existir una relación lógica entre la magnitud de la falta y la magnitud de la sanción; y el criterio de **“necesidad o de intervención mínima”** implica que deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

En este sentido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que con el (principio de prohibición de excesos) se generan tres criterios que la autoridad administrativa debe observar: idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. S3ELJ 62/2002.

*** Principio de exhaustividad**

Este principio garantiza al gobernado que las investigaciones que realice la autoridad administrativa sean completas. Así el Tribunal Electoral estableció:

“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.” S3ELJ 43/2002.

“EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES.” S3ELJ 026/99.

*** Principio de tipicidad**

La tipicidad es un mandato que deriva del principio de legalidad, y se encuentra tutelado en el artículo 14 constitucional, que prohíbe la imposición de sanciones por simple analogía o por mayoría de razón, que no estén decretadas por una ley exactamente aplicable al ilícito de que se trate. Esto es, tanto la infracción como la sanción deben estar previstas específicamente en la norma jurídica.

“ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”. S3EL 045/2001.

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.” S3EL 045/2002.

La tipicidad en el Derecho Penal difiere de la tipicidad en materia administrativa; en el primero es directa e individualizada; en tanto que en la segunda, es abierta; es decir, resulta complejo tener un catálogo definido de faltas administrativas, con la asignación a cada una, de su correspondiente sanción.

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”. S3ELJ 24/2003.

4.3.3 Resolución emitida por el Consejo General

El Consejo General de acuerdo con el artículo 95 fracción LI, tiene la facultad de: “Resolver y, en su caso, imponer las sanciones derivadas del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral”.

Por su parte, la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial en las tesis identificadas con las claves: SUP-RAP-87/2006 Y SUP-RAP-01/2007 ha establecido cuáles son los elementos que el operador jurídico debe tomar para individualizar la sanción:

- a. Los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de la falta cometida.
- b. La conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta.
- c. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución.
- d. La intencionalidad o negligencia del infractor.
- e. La reincidencia en la conducta.
- f. Si es o no sistemática la infracción
- g. Si existe dolo o falta de cuidado.
- h. Si hay unidad o multiplicidad de irregularidades.
- i. Si el partido o la agrupación política presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos.
- j. Si contraviene disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.
- k. Si ocultó o no información.
- l. Si con la individualización de la multa no se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político o de la agrupación.
- m. La gravedad de la infracción a las obligaciones prescritas en la ley.

Además, la propia sala ha considerado que una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, en primer, debe determinar si la falta fue levísima, leve o

grave, y, en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, con la finalidad de establecer si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática para proceder a imponer la sanción que legalmente corresponda.

El artículo 15 del citado Reglamento de Quejas y Denuncias establece que el Consejo General conocerá de las infracciones cometidas por los servidores públicos, **procediendo a su sanción la que podrá consistir en amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien a quinientos días de salario mínimo general vigente** en la capital del Estado de México.

La sanción en el procedimiento administrativo sancionador electoral persigue, por una parte, proteger los bienes jurídico-electorales relevantes; y por la otra, prevenir que se pongan en peligro dichos bienes.

El artículo 356 párrafo catorce del Código Electoral del Estado de México, señala para la emisión de la resolución, para fijar las sanciones deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la reincidencia o el monto del beneficio obtenido por el infractor.

El dictamen de proyecto presentado por la Secretaría Ejecutiva General al Consejo General del Instituto, debe ser aprobado por mayoría simple de los Consejeros presentes en caso contrario, se regresará a la Secretaría para que en un término perentorio presente uno nuevo, con los elementos y observaciones presentados de la sesión del Consejo General. (artículo 29 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM).

De acuerdo con el artículo 53 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM el proyecto de resolución presentado al Consejo General, este puede:

- I. Confirmar el proyecto de resolución en los términos que se presente;
- II. Modificar el sentido del proyecto de resolución procediendo a su aprobación dentro de la misma sesión, siempre que se considere es procedente y que no modifica el cuerpo del dictamen; y
- III. Revocar el proyecto de resolución y ordenar su devolución en el sentido de los argumentos y razonamientos expresados por la mayoría, para que en un término perentorio la Junta elabore un nuevo proyecto.

4.4 Recursos contra la resolución emitida

En el ámbito federal, “debido a las reformas suscitadas en 1996 el Tribunal Federal Electoral es incorporado al Poder Judicial de la Federación; al Instituto Federal Electoral se le confiere competencia para tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos e imponer sanciones a partidos políticos; en la legislación electoral se fija el procedimiento para el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores; y, se establecen una serie de medios de impugnación de los que conocerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tales como el recurso de apelación y el juicio de revisión constitucional.”³⁷

³⁷ www.tribunaleselectoralesac.org/ponencias/ponenciazacatecas.pdf

“A partir de estas reformas la facultad sancionadora se desplaza a la autoridad administrativa electoral; en tanto que, la jurisdiccional se convertirá en revisora de las determinaciones de la primera. Como es posible corroborar de los datos anotados, desde las reformas mencionadas se previeron en calidad de sanciones para los transgresores de la normativa electoral, la multa y en el caso específico de los partidos políticos la pérdida del registro.”³⁸

El artículo 54 del Reglamento de Quejas y Denuncias, establece que “el acuerdo de desechamiento de una queja o denuncia podrá ser impugnada por el promovente dentro de los cuatro días siguientes a su notificación, mediante el recurso de revisión, el cual se resolverá en un término perentorio por el Consejo General.

En caso de que el quejoso o denunciante no este de acuerdo con la resolución que emitida por el Consejo General, puede interponer el recurso de apelación, ante el Tribunal Electoral del Estado de México (artículos 302, 302 bis fracción II Y 303 del CEEM).

El artículo 302 del Código Electoral, se refiere a que el recurso de apelación es procedente durante el tiempo que no se desarrolla un proceso electoral:

“Artículo 302.- Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales sólo será procedente el recurso de apelación, que podrá ser interpuesto por:

I. Los partidos políticos, en contra de los actos, omisiones o resoluciones de los órganos centrales del Instituto o contra los actos u omisiones del Presidente del Consejo General o del Secretario Ejecutivo General del Instituto...”

³⁸ www.tribunalelectoralesac.org/ponencias/ponenciazacatecas.pdf

Por su parte el artículo 302 bis fracción II del citado Código señala en que caso puede ser procedente el recuso de apelación, tratándose en época que se desarrolle un proceso electoral.

“Artículo 302 bis.- Durante el proceso electoral serán procedentes los siguientes medios de impugnación:

II El recurso de apelación, que podrá ser interpuesto por:

a) Los partidos políticos o coaliciones, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos, omisiones y resoluciones de los órganos centrales del Instituto, o contra los actos u omisiones del Presidente del Consejo General o del Secretario Ejecutivo General del Instituto...”

Finalmente el artículo 303 del Código en comento establece la facultad que tiene el Consejo General para conocer de los recursos de revisión.

“Artículo 303.- El Consejo General es competente para conocer de los recursos de revisión.

El Tribunal es competente para conocer de los recursos de apelación y de los juicios de inconformidad.”

4.5 Ineficacia del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral

Básicamente son dos los problemas que presenta el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral: el primero, es la dificultad de individualizar las sanciones y el segundo, lo retardado en la tramitación y resolución del procedimiento.

En lo que respecta a la aplicación de las sanciones, es importante que se establezca en la legislación electoral cuales deben considerarse levísimas, leves o graves y cual es la cuantía de cada una.

“Por otra parte, se estima que el retardo en la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores resulta contraria a los fines que persigue dicho instrumento; pues, según se dijo, tiene como finalidad prevenir conductas irregulares y persuadir a los infractores de la subsecuente comisión de faltas administrativas; y, también, evitar los efectos negativos que la conducta irregular pudiera ocasionar al desarrollo de los procesos electorales. De este modo, si la autoridad administrativa no observa los tiempos que la normatividad prevé para la resolución de este tipo de procedimientos, en cierta medida se torna ineficaz el instrumento; por tal motivo se estima que resultaría atinado prever un plazo específico para la substanciación y resolución de los mismos, con el objeto de asegurar su utilidad e incluso, establecer específicamente algún tipo de sanción para la autoridad administrativa en el supuesto de incumplimiento de su deber.”³⁹

De acuerdo con el artículo 31 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM, establece que ningún procedimiento podrá durar más de seis meses y que en los casos de actos anticipados de precampaña y campaña electoral no podrán durar más de 60 días, contados a partir de la presentación de la queja o denuncia.

Pero desafortunadamente, “En el ámbito local se han presentado casos en que la autoridad administrativa electoral ha retardado la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores por conductas acaecidas durante el desarrollo del proceso electoral por más de 16 meses; sin que esto haya sido motivo para en su caso, declarar que prescribió el derecho de ejercicio de la acción persecutoria de la infracción o imponer una sanción por infracción a la normatividad electoral y los principios que rigen a la materia.”⁴⁰

³⁹ www.tribunaleselectoralesac.org/ponencias/ponenciazacatecas.pdf

⁴⁰ www.tribunaleselectoralesac.org/ponencias/ponenciazacatecas.pdf

Asimismo, como se mencionó anteriormente, en el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, en muchas de las etapas no se establece un plazo específico para concluirla. Es por lo que en la práctica, se van alargando los tiempos y no se concluye de una manera pronta.

Por otra parte, algunos estudiosos del tema consideran que los problemas que presenta el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral (señaladas anteriormente), son propias de la juventud de la materia y que poco a poco se va avanzando en el tema. Además, es importante señalar, que tanto la reforma constitucional de 2007 y la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; recogen algunos criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Y por consiguiente, el Estado de México al pertenecer a un sistema federal, los retoma en el Código Electoral.

Otra de las situaciones que se puede observar en la práctica en relación al Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, es que las resoluciones emitidas por el Tribunal local y Federal no entran al fondo del estudio; básicamente se confirman las resoluciones emitidas por la autoridad electoral debido al poco manejo que tienen en el tema tanto ciudadanos como representantes de partido político sobre el procedimiento; además muchos de estos procedimientos son desechados por falta de personería.

CAPITULO 5

ARTICULO 157 DEL CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO

5.1 Importancia del artículo 157 del Código Electoral del Estado de México

Antes de la reforma del año 2008, el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México establecía de una manera muy general una serie de prohibiciones para que la autoridad se abstuviera de realizar la difusión de logros de gobierno, así como operar programas sociales; y solo se limitaba a señalar que fuera 20 días antes de la jornada electoral. Esta prohibición solo lo dejaba a la buena voluntad de las autoridades, porque desafortunadamente no establecía sanción alguna ante su inobservancia, por lo que era muy común observar la difusión de logros de gobierno, principalmente por las autoridades de los diferentes municipios que integran el Estado de México.

El mencionado artículo establecía antes de la reforma del 2008 lo siguiente:

Artículo 157. Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos o los edificios escolares, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.

Durante los 20 días anteriores al día de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales no deberán difundir sus logros o programas de gobierno.

Asimismo, se abstendrán durante el mismo plazo de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario extraordinarios que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros, u otros eventos de igual naturaleza.

Debido a la situación política que prevaleció durante y después del proceso electoral federal del 2006, principalmente en la elección para renovar al Presidente de la República, fue necesario realizar una reforma electoral profunda. Por lo que fue necesario modificar el artículo 41 de nuestra

Constitución Federal y abrogar el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y al ser México un país federal por lo tanto las demás legislaciones electorales debían realizar las adecuaciones correspondientes a su legislación.

Por lo anterior, en el Estado de México fue necesario realizar una serie de reformas al Código Electoral del Estado de México; mismas que fueron aprobadas mediante el decreto 196, el 30 de agosto del 2008 y publicadas en la gaceta del gobierno el 10 de septiembre del mismo año; entre los artículos que fueron reformados se encuentra el artículo 157.

El artículo 157 del CEEM es de suma importancia ya que en el se contemplan varias situaciones como las siguientes:

- Prohibición expresa de fijar y distribuir propaganda electoral al interior de oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos.
- Prohibición para que las autoridades estatales y municipales; así como legisladores locales suspendan la difusión en los medios de comunicación de propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.
- Prohibición para que 30 días anteriores a la jornada electoral las autoridades estatales y municipales; así como legisladores locales no operen programas de apoyo social o comunitario en donde se deba realizar la entrega de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de programas asistenciales o de promoción y desarrollo social.

La finalidad de este artículo, es primordialmente que las contiendas electorales se desarrollen conforme a los principios democráticos de equidad e imparcialidad.

Este artículo, busca la equidad a fin de que todos los contendientes tengas las mismas posibilidades y oportunidades de acercarse a los ciudadanos sin que medie el apoyo del gobernador, legisladores o presidentes municipales a los candidatos del partido que emergieron.

Se relaciona con la imparcialidad, debido a que busca que los diferentes niveles de gobierno no apoyen algún candidato.

Durante el proceso electoral 2009, se presentaron innumerables denuncias por presuntas violaciones a este precepto, pero no se logro aplicar sanción alguna por su violación; esto se debió, básicamente a cuestiones procedimentales y no realmente a la causa que dio origen a la instauración del procedimiento administrativo; lo que es corroborado con algunas sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de México.

5.2 Análisis jurídico-político del artículo 157 del Código Electoral del Estado de México

Con la finalidad de que resulte más práctico el desarrollo del análisis jurídico- político del artículo 157, se realizara párrafo por párrafo, ya que este artículo resulta un poco extenso.

“Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos o los edificios escolares, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.”

Este primer párrafo no tiene mayor problema, se comprende que en estos lugares no pueda fijarse y distribuirse propaganda electoral, este párrafo pretende que las autoridades de los diferentes niveles de gobierno no atenten contra los principios democráticos de equidad e imparcialidad;

otra cuestión importante en este contenido es que no señala nada al respecto de la propaganda política y esta en cierta forma también se puede utilizar para brindar apoyo a un algún partido político o candidato.

Un caso acontecido durante el periodo de campaña electoral en el proceso 2009, y que tiene relación con éste párrafo ocurrió en el municipio de Cuautitlan Izcalli; es delicado porque se relaciono a la vez con el robo de propaganda electoral para ser colocada en edificios escolares. La historia es la siguiente: al Partido Socialdemócrata le robaron parte de su propaganda electoral que se encontraba colocada en algunas avenidas de ese municipio; y la misma fue colocada en el transcurso de la madrugada al interior de una preparatoria del mismo municipio y no se llevo a saber quien fue, el director de la escuela pretendía denunciar al partido; pero al dar aviso a la autoridad electoral municipal, ésta le informo la situación al representante del Partido Socialdemócrata y se comunico de inmediato con el Director de la preparatoria y pudo aclarar el problema; lo delicado en el éste asunto y en relación con el párrafo es de que la propaganda electoral puede ser robada por militantes o simpatizantes de un partido para colocarlo en edificios públicos o educativos y con ello dañar a sus opositores.

En relación con el robo de propaganda electoral, en el municipio de Cuautitlan Izcalli no solamente al Partido Socialdemócrata fue perjudicado en ese aspecto, la mayoría de los partidos políticos que compitieron en la elección de 2009 sufrieron del robo de la propaganda electoral que se encontraba colocada en las principales calles y avenidas de ese municipio. Esta situación fue denunciada en diferentes sesiones del Consejo Municipal Electoral de Cuautitlan Izcalli, los representantes de los partidos políticos perjudicados señalaron que la propaganda muchas veces era retirada con vehículos oficiales del ayuntamiento, principalmente de la Dirección de Obras Públicas.

Otro caso que se vivió en este proceso electoral 2009, en relación con éste primer párrafo de este artículo fue durante el periodo de campaña electoral y fue protagonizado por las candidatas a la presidencia municipal del Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional, ya que ambas realizaron actos de campaña en centros universitarios del municipio en donde se presume se fijo y distribuyó propaganda electoral.

La primera en realizarlo fue la Candidata a Presidenta Municipal del Partido Revolucionario Institucional, misma que firmo un compromiso de campaña ante notario y simpatizantes de su partido en el “Auditorio Azul” de la Universidad de Cuautitlan Izcalli, en este evento se colocó propaganda en el auditorio y según la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional también se repartió propaganda electoral; pero debido a la carga de trabajo que tenía la Secretaría Ejecutiva General y por considerar que no era de su competencia, devolvió al Presidente del Consejo Municipal de Cuautitlan Izcalli, para que lo remitiera a la Comisión de Propaganda del Consejo Municipal como si se tratara de un escrito de controversia, pero este órgano solamente estaba facultado para resolver sobre fijación y colocación de propaganda electoral de acuerdo con los “Lineamientos en Materia de Propaganda Política y Electoral”, expedidos por el Consejo General del IEEM, por lo que esta autoridad al momento de llegar al desahogo de las pruebas en la Inspección Ocular, no encontró nada de propaganda electoral colocada en el auditorio donde se había realizado el evento. Por que tal y como respondió el Partido Revolucionario Institucional solo fue un evento entre la militancia en donde no se permitió la entrada al estudiantado, además añadió que no se repartió propaganda electoral, por último señaló que no se fijo la propaganda ya que se habían llevado postes con bases para sostener los pendones. No se sancionó a la Candidata y al Partido Político; y la resolución que emitió la Comisión de Propaganda del Consejo Municipal Electoral fue que desechó el escrito, por que de acuerdo a los citados Lineamientos no había materia para realizar un proyecto de dictamen en donde se estableciera que el Partido Revolucionario Institucional seguía

violando las disposiciones contenidas en el Código Electoral y los Lineamientos; pues como lo mencione al momento de realizar la inspección ocular ya no existía propaganda de la Candidata a Presidenta Municipal del Partido Revolucionario Institucional; la Secretaría del Instituto era la única que podía tramitar y sustanciar el procedimiento sancionador electoral, para posteriormente presentar un proyecto de resolución al Consejo General para determinar si se había infringido lo dispuesto en el artículo 157 párrafo primero del CEEM y a su vez el Consejo General era el único que podía sancionar al PRI.

Otro caso lo protagonizo la candidata a Presidenta Municipal del Partido Acción Nacional, misma que realizo un evento en uno de los auditorios de la FES CUAUTITLAN, Campo 4 de la UNAM; en donde presento sus propuestas a los estudiantes de esta Universidad; era de esperarse que el Partido Revolucionario Institucional presentara la denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto, en respuesta a la presentada por el PAN en contra de su candidata y al igual que el caso anterior no se resolvió nada al respecto y por lo tanto tampoco se aplico sanción alguna.

De los casos presentados anteriormente, siento que en este párrafo se debería de exceptuar a las Universidades solo en el sentido de que se permita a los candidatos de elección popular al momento de realizar eventos en estos espacios repartir propaganda electoral con sus propuestas para difundirlas entre los estudiantes, quienes finalmente son ciudadanos; y además, las universidades representan espacios abiertos al debate y a la presentación de propuestas.

“Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

Este segundo párrafo, pretende proteger el principio de imparcialidad y equidad, ya que en cierta forma si las autoridades estatales y/o municipales difunden sus logros de gobierno están dando apoyo a los candidatos del Partido que emergieron.

Las excepciones que se realizan en este párrafo, son completamente válidas pues al permitir que durante las campañas electorales las autoridades electorales difundan sus actividades se busca fortalecer a la democracia, pues el Instituto durante el periodo de campañas se dedica principalmente a la promoción del voto y a la difusión de los valores democráticos. En lo que respecta a los servicios educativos, de salud, así como los de protección civil se esta protegiendo el interés general de la población.

Desafortunadamente y en relación con el contenido de este párrafo, en este proceso electoral algunos presidentes municipales pretendieron dar apoyo a los candidatos del partido que emergieron, como fue el caso del Ex -Presidente Municipal de Cuautitlan Izcalli de extracción Panista el cual se dio el lujo de difundir logros de gobierno con lonas en varias colonias del Municipio, y el colmo fue adherir propaganda a las patrullas municipales en donde señalaba frases como “Cumplimos. Sin pretextos la seguridad es tu derecho. Te cumplimos y el logotipo del ayuntamiento 2006-2009”. El Partido Revolucionario Institucional presento a principios de mayo una denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México, pero desafortunadamente el tramite fue lento, porque apenas hasta el 2 de julio la Secretaría pidió el apoyo al órgano desconcentrado municipal para que realizará la inspección ocular de las patrullas, pero esta instrucción no se realizo, debido a la carga de trabajo de éste órgano electoral, principalmente en la integración del expediente municipal, para su remisión al Tribunal Electoral del Estado de México por los juicios de inconformidad interpuestos por el Partido Acción Nacional; así como la remisión del archivo a órgano central. Es obvio que después no se concluyo el procedimiento, pues el órgano desconcentrado municipal entrego su instalaciones el 13 de agosto, y

la toma de protesta a los nuevos presidente municipales se realizo el 17 de agosto.

Otra situación que protagonizo el Ex – Presidente municipal de Cuautitlan Izcalli, fue que durante el periodo de campaña electoral, él también salió a difundir sus logros de gobierno e inclusive en una ocasión coincidió en la misma colonia y calle, con el candidato del Partido de la Revolución Democrática. Esta situación la dio a conocer el representante del PRD, en una sesión del Consejo Municipal Electoral de Cuautitlan Izcalli y obviamente no paso nada.

Por su parte el gobierno del Estado de México, durante el periodo de campaña electoral en el municipio de Cuautitlan Izcalli mantuvo muy pocas mamparas en donde difundía sus logros y actividades de gobierno, como fue las colocados sobre la Autopista México- Querétaro en donde se hace difusión al segundo piso del periférico, y en algunas obras de algunos pueblos del municipio como en San Lorenzo Río Tenco y El Rosario en donde permanecían mamparas en donde se informaba a la población que las obras de pavimentación habían sido realizadas por el gobierno del Estado. Cabe señalar que en la mayoría de las mamparas propiedad del gobierno del Estado de México durante el periodo de campaña electoral se coloco propaganda con información turística del Estado.

Otra cuestión importante, respecto al contenido de este párrafo y la no observación de su contenido lo protagonizan los legisladores locales, quienes piden licencia a su cargo y se lanzan de candidatos a un puesto de elección popular. Otra vez, es el municipio de Cuautitlan Izcalli el que presenta un caso real para fines didácticos; siendo la candidata a Presidenta Municipal y diputada con licencia del Partido Acción Nacional, quien difundió durante la campaña electoral, propaganda electoral que contenía las gestiones que había realizado como diputada local.

Por lo anterior, es presumible que al menos en este proceso electoral fue letra muerta este artículo y no se cumplió con su contenido. Pues no se logró aplicar una sanción administrativa por violaciones a este precepto.

“Asimismo, durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.”

Con esta disposición se pretende que los recursos del erario público no sean mal empleados y se brinde apoyo a los candidatos del partido que emergieron los gobiernos estatal y municipal. De igual manera se comprende que en caso de emergencia ya sea por enfermedad o desastres naturales se brinde apoyo a las personas que lo necesiten, por que ante todo esta el bienestar general de la población.

Eso es la teoría y el deber ser del derecho electoral, pero hay que ver la realidad y nuevamente el Ex -Presidente Municipal de Cuautitlan Izcalli, nos da un ejemplo, de lo que puede pasar, pues la administración 2006-2009 a través del organismo público denominado OPERAGUA repartió tinacos pocos días antes de la elección entre la población del municipio. Desafortunadamente, es difícil comprobar la falta y allegarse de las pruebas a fin de presentar una denuncia y al igual que en los casos anteriores no paso nada.

De igual forma, el Partido Acción Nacional acuso al Gobierno del Estado de México de brindar apoyo con recursos públicos del gobierno estatal a los candidatos del partido a fin al gobernador.

“La Legislatura del Estado determinará los programas sociales que por ningún motivo deberán suspenderse durante el periodo que señala el párrafo anterior y promoverá las medidas necesarias para su

cumplimiento en los tres ámbitos de gobierno que generen condiciones de equidad en el proceso electoral.”

En este párrafo se deja el mandato expreso que sea la legislatura del Estado para que determine los programas que no pueden suspenderse, por ningún motivo, se entiende que deben ser aquellos que por su contenido y el tipo de personas a quienes se dirige no pueden ser suspendidos.

“El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, conforme a sus respectivas competencias.”

En este apartado se enumera las autoridades que deben vigilar el cumplimiento de este artículo, conforme a sus competencias. Una interpretación, es que serán las encargadas de vigilar la aplicación de la sanción de acuerdo a la resolución emitida por el Consejo General del Instituto.

Por otra parte, el artículo 356 del CEEM faculta al Instituto Electoral para que conozca de las infracciones y sanciones administrativas en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos. Concretamente es la Secretaría Ejecutiva General del Instituto la que da trámite y sustancia las quejas y denuncias, con el apoyo de la Dirección Jurídico Consultiva del Instituto, conforme al procedimiento establecido en ese artículo y en el “Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México”.

“La infracción a las disposiciones previstas en este artículo será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables.”

Este párrafo resulta interesante, ya que se establece que en caso de no cumplir con esta disposición será sancionada conforme a la Ley de Responsabilidades vigente en el Estado de México; es decir no se va a

seguir el procedimiento administrativo establecido en esta ley; simplemente se aplicaran las mismas sanciones; y de acuerdo al artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios son las siguientes: amonestación; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

“Una vez integrado el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en este artículo, en su caso, el Instituto denunciará los hechos, solicitará el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.”

En la práctica resulto muy lento y como lo vuelvo a repetir, la Secretaría Ejecutiva General tenía demasiada carga de trabajo, por lo que muchas de las denuncias presentadas por los partidos políticos durante los meses de abril y mayo; todavía a finales de junio y principio de julio la Secretaría Ejecutiva General solicitaba apoyo a los órganos desconcentrados para que estos realizaran las Inspecciones oculares del asunto. Por esta situación, en el proceso electoral de 2009 fue imposible solicitar el retiro de propaganda gubernamental o dictar alguna medida. Siendo aún más imposible que el Instituto realizara la instauración del procedimiento de responsabilidades y la aplicación de alguna sanción.

Tal y como esta redactado el párrafo, provoca que en la práctica el procedimiento se vuelva demasiado largo, porque señala que el Instituto iniciara el procedimiento, tomara las medidas para el retiro de la propaganda y posteriormente sancionara. Es volver a iniciar todo, es una de las razones que éste artículo queda en letra muerta.

Desafortunadamente, la aplicación de este artículo es complicado y casi imposible, pues con los casos presentados anteriormente acontecidos

durante el proceso electoral 2009, resulto imposible aplicar una sanción o instaurar un procedimiento administrativo en contra de algún servidor público.

Todas las situaciones descritas anteriormente, pueden ocasionar que muchos piensen que la aplicación de sanciones por la violación a este precepto es algo imposible, pero yo estoy convencida que solo es cuestión de realizar reformas para hacer el procedimiento más sencillo y ágil a fin de que puedan ser sancionados los infractores rápidamente. Además de no dejar toda la carga a la Secretaría Ejecutiva General del Instituto, sino apoyarse en los órganos desconcentrados: Consejo Distrital y Consejo Municipal para la sustanciación de dicho procedimiento; porque son ellos mejor que nadie los que conocen la problemática del lugar y las infracciones cometidas en contra de este artículo por autoridades.

5.3 Análisis del artículo 356 en relación con el artículo 157 del Código Electoral del Estado de México

El artículo 356 del Código Electoral del Estado de México es de suma importancia, ya que en el se encuentran establecidas las reglas generales del Procedimiento Administrativo sancionador electoral. Y guarda una estrecha relación por ser el fundamento normativo a nivel local para el Reglamento General de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

Artículo 356.- Para los efectos del presente Título el Instituto conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos.

En su primer párrafo, establece la facultad del IEEM, para conocer de quejas y denuncias por violaciones al Código Electoral, ya sea por partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos; aunque también el Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM, en su artículo 6 amplía el esta

lista de sujetos a responsabilidad señalando que son: las personas físicas y jurídico colectivas, los servidores públicos; los servidores electorales; los notarios públicos; los partidos políticos, sus representantes, dirigentes y afiliados; los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político local; las organizaciones sindicales, laborales o patronales o cualquier otra agrupación.

Cualquier persona o funcionario del Instituto podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto; las personas jurídico colectivas lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

En éste segundo párrafo se establece la facultad para que cualquier persona o funcionario del IEEM pueda presentar quejas o denuncias por violaciones a la normatividad; concretamente en relación con el artículo 157 del CEEM, no se ha presentado casos prácticos en donde funcionarios del IEEM presenten denuncias por violaciones a este precepto; solo los partidos políticos a través de sus legítimos representantes lo realizan.

Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría Ejecutiva General dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Asimismo realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

En la práctica, en el caso concreto del Consejo Municipal de Cuautitlan Izcalli los representantes de partidos políticos utilizaron a éste órgano desconcentrado para la remisión de denuncias por presunta violación al artículo 157 del CEEM.

Si el denunciante fuera un órgano del Instituto remitirá la denuncia a la Secretaría Ejecutiva General, para su tramitación.

Respecto a este párrafo es difícil que se de en la práctica, debido a que las situaciones contempladas en el artículo 157 del CEEM, suceden prácticamente durante el periodo de campaña electoral y es básicamente en ese tiempo cuando aumenta la carga de trabajo en los órganos del Instituto.

La queja o denuncia deberá ser presentada por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

- a)** Señalar el nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital y domicilio para oír y recibir notificaciones;
- b)** Acompañar los documentos necesarios para acreditar la personería;
- c)** Hacer una narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, invocar los preceptos presuntamente violados; y
- d)** Aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que solicita se requiera, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas.

El párrafo anterior establece los requisitos generales que debe cumplir la queja o denuncia, dichos requisitos son retomados en el artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM.

En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

Éste párrafo, no tiene mayor problema ya que establece de una manera clara que en caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tiene por no presentada.

Ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Secretaría Ejecutiva General prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

En éste párrafo se previene al denunciante para que en caso de existir alguna omisión en su escrito a solicitud de la Secretaría Ejecutiva lo subsane en un plazo de tres días; en caso de no ser así se tiene por no presentada la denuncia.

Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

- a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;
- b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro; y
- c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes del cierre de instrucción.

Éste párrafo, señala en que casos procede el sobreseimiento, estos supuestos son retomados por el Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM en el artículo 43.

El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

En éste párrafo, menciona la facultad que tiene la Secretaría Ejecutiva General para la elaboración de proyectos de resolución que desechen o sobresean una queja o denuncia.

La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien deberá realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.

En éste párrafo, se establece la facultad con la que cuenta la Secretaría Ejecutiva General, para realizar diligencias a fin poner los asuntos en estado de resolución; así como de atribuciones para realizar diligencias. Pero en la práctica debido a la carga de trabajo y a la falta de personal en esta órgano; se retardaban las mismas y en el caso de inspecciones oculares eran realizadas por los órganos desconcentrados.

Durante la sustanciación del procedimiento, para la admisión y valoración de las pruebas se aplicarán las reglas contenidas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Éste párrafo señala como de manera supletoria para la valoración de pruebas se utilizara el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto notificará al partido político, ciudadano, candidato o persona jurídico colectiva, para que en un plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes.

Como en todo procedimiento instaurado en contra de alguien, se debe hacer de su conocimiento esta situación; y así no violar los artículos 14 y 16 de la constitucional, por los cuales se salvaguarda a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación.

Durante la tramitación de las denuncias o quejas deberá respetarse de manera irrestricta la garantía de audiencia de los presuntos infractores.

Este párrafo respeta, nuevamente las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal.

Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto. En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.

Lo interesante en éste párrafo es que se señala que se debe de tomar en cuenta para fijar una sanción en una resolución.

En la sustanciación y elaboración del proyecto de resolución correspondiente, la Secretaría Ejecutiva General o, en su caso la Junta General contarán con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídico-Consultiva del Instituto.

En éste párrafo se establece la colaboración que existe entre diferentes áreas para la sustanciación de los proyectos de resolución de una queja o denuncia.

En la sustanciación de las quejas que versen sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos de los Partidos Políticos, el Órgano Técnico de Fiscalización coadyuvará con la Secretaría General Ejecutiva a través de la presentación de informe, apoyado en documentación que obre en su poder sobre la veracidad de los hechos reclamados y en su caso con propuesta de la sanción aplicable.

Este último párrafo no tiene relación con el artículo 157 del CEEM, ya que tiene que ver con financiamiento a partidos políticos.

5.4 Propuesta para la reforma del artículo 157 del Código Electoral del Estado de México

El contenido de este artículo es importante, debido a que se contemplan varias situaciones por ejemplo: la prohibición para fijar y distribuir propaganda electoral en edificios públicos y escolares; además de la prohibición para difundir propaganda gubernamental y operar programas gubernamentales durante el tiempo que duren las campañas electorales. Este artículo viene a limitar la participación política de las autoridades estatales y municipales, así como de los legisladores locales a fin de que no brinden apoyo a los candidatos del partido que emergieron.

Por lo anterior, es importante que no solo quede este artículo en una serie de prohibiciones, sino que se garantice la observancia de su contenido especialmente por los actores principales (gobernador, presidentes municipales y legisladores locales; así como candidatos y partidos políticos) durante el proceso electoral especialmente durante el periodo de campañas.

Como ya se menciono anteriormente, se debe reformar la primera parte de este artículo, de tal forma que se permita a los candidatos que en los

actos que realicen en centros universitarios puedan distribuir propaganda electoral con la información de sus propuestas.

Con la finalidad de establecer contiendas electorales justas, equitativas e imparciales; es importante que al contenido de este artículo se limite intervención de los presidentes municipales, legisladores locales y gobernador a fin de que tengan prohibido externar algún tipo de apoyo público hacia algún candidato o partido político a través de declaraciones en medios de comunicación; ya que esto representa apoyo, en especial cuando son figuras que cuentan con gran aceptación y popularidad de la población; y al momento de que son elegidos gobernantes se convierten en representantes del pueblo y de todos ciudadanos inclusive de aquellos que no simpatizan con el partido del cual emergieron; pero desafortunadamente en la práctica se convierten en representantes de su partido político.

Siento que el contenido de artículo 157 del CEEM no esta del todo mal, ya que se contemplan varias situaciones y esta claro que la finalidad que pretende es que las contiendas electorales sean lo más justas, equitativas e imparciales entre todos los participantes, en especial para los partidos políticos que son oposición. La cuestión principal es reformar el procedimiento a seguir para las quejas y denuncias presentadas a fin de que sea más ágil el procedimiento y se puedan tomar medidas a fin de que no se siga infringiendo el contenido de este artículo.

En mi propuesta de reforma al artículo 157 del CEEM, incorporo a los Consejos Distritales y Consejos Municipales a fin de que ellos también puedan conocer de las quejas y denuncias, para que colaboren con el Instituto en la sustanciación del expediente y puedan dictar las medidas necesarias a fin de que no siga la infracción; además, señalo que ellos sean los que elaboren el proyecto final en donde propongan al Consejo General la sanción que debe ser aplicada al caso, para que sea éste último el revise el proyecto para validarlo o modificarlo según crea conveniente. Propongo esto,

debido a que en el proceso electoral 2009, la Secretaría Ejecutiva General tuvo mucha carga de trabajo, lo que provoco que las quejas y denuncias presentadas quedaran sin resolver (bueno al menos las que correspondían a Cuautitlan Izcalli no se resolvieron); siendo una de las causas por las que este artículo se quedo en letra muerta en este proceso; y por lo que pude observar en la práctica el contenido de la mayoría de las denuncias requerían que se tomaran medidas rápido, lo que no sucedió en este proceso electoral. Por ejemplo, en el caso de las patrullas municipales de Cuautitlan Izcalli en donde el gobierno municipal realizaba la difusión de logros de gobierno, el Consejo Municipal si hubiera estado facultado para conocer, hubiera tomado medidas a fin de pedir al presidente municipal que la retirara, pero que fue lo que paso termino el periodo de campañas electorales y no se quito, siendo hasta la entrada de la nueva administración cuando se realizo.

Por las razones anteriores, propongo la presente reforma al artículo 157 del CEEM, esperando sea lo más funcional para la vida práctica electoral:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
<p>“Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos o los edificios escolares, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.”</p>	<p>“Al interior de oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos o edificios escolares, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral o propaganda política de ningún tipo a favor de partido político o candidato.</p> <p>“Los candidatos de elección popular al momento de realizar actos al interior de las Universidades, podrán distribuir propaganda electoral y solo la podrán fijar durante el tiempo que dure el acto de campaña.”</p>
<p>“Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las</p>	<p>“Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, el gobernador del estado y los presidentes municipales, así como los legisladores locales, deberán abstenerse de expresar cualquier tipo de apoyo a candidatos o partido político; además deberán suspender la difusión en los medios de</p>

<p>autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”</p>	<p>comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”</p>
<p>“Asimismo, durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.”</p>	<p>“Asimismo, durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, el gobernador del estado, los presidentes municipales, legisladores locales y <i>cualquier autoridad estatal y municipal</i> se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social. Asimismo, dependiendo la autoridad que dio origen a la infracción, será directamente responsable el gobernador, los presidentes municipales y legisladores locales. Se exceptúa de lo anterior los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.”</p>
<p>“La Legislatura del Estado determinará los programas sociales que por ningún motivo deberán suspenderse durante el periodo que señala el párrafo anterior y promoverá las medidas necesarias para su cumplimiento en los tres ámbitos de gobierno que generen condiciones de equidad en el proceso electoral.”</p>	<p>Sin cambios...</p>
<p>“El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, conforme a sus respectivas competencias.”</p>	<p>“El Consejo General del Instituto será el encargado de vigilar el cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, para ello se auxiliara de la Secretaría Ejecutiva General y de los órganos desconcentrados concretamente los Consejos Distritales y Municipales, quienes dictaran y notificaran al infractor las medidas necesarias dentro de las 24 horas siguientes a la presentación del</p>

	escrito”.
“La infracción a las disposiciones previstas en este artículo será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables.”	“La infracción a las disposiciones previstas en este artículo será sancionada por el Consejo General , conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, las cuales pueden consistir en inhabilitación o sanción económica”
“Una vez integrado el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en este artículo, en su caso, el Instituto denunciará los hechos, solicitará el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.”	“ El plazo máximo será de 15 días para quede integrado el expediente de queja o denuncia. Debiéndose remitir al Consejo General en un plazo no mayor de 24 horas. El Consejo General estudiara el expediente, para que en un plazo de cinco días resuelva sobre la aplicación de la sanción administrativa que corresponda, a fin de notificarla dentro de las 24 horas siguientes.”

5.5 Propuesta de reforma del artículo 356 del Código Electoral del Estado de México

Por lo anterior, también, se debe reformar el artículo 356 del CEEM a fin de facultar a los órganos desconcentrados para que puedan tramitar y sustanciar el procedimiento administrativo sancionador electoral, y mi propuesta es la siguiente:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Párrafo primero:</p> <p>Para los efectos del presente Título el Instituto conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos.</p>	<p>Párrafo primero:</p> <p>Para los efectos del presente Título el Instituto conocerá a través de la Secretaría Ejecutiva y de los órganos desconcentrados: Consejos Distritales y Consejos Municipales, las</p>

	irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos, candidatos y servidores públicos.
<p>Párrafo tercero:</p> <p>Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría Ejecutiva General dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Asimismo realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.</p>	<p>Párrafo tercero:</p> <p>Los órganos desconcentrados <i>una vez</i> que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a tomar las medidas que consideren necesarias a fin de que no subsista la irregularidad de la denuncia. Asimismo realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.</p>
<p>Párrafo cuatro:</p> <p>Si el denunciante fuera un órgano del Instituto remitirá la denuncia a la Secretaría Ejecutiva General, para su tramitación.</p>	<p>Párrafo cuatro:</p> <p>Se deroga.</p>
<p>Párrafo siete:</p> <p>Ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Secretaría Ejecutiva General prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.</p>	<p>Párrafo siete:</p> <p>Ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Secretaría Ejecutiva General o los órganos desconcentrados del Instituto, prevendrán al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de 24 horas. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.</p>
<p>Párrafo nueve:</p> <p>El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.</p>	<p>Párrafo nueve:</p> <p>El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría o los órganos desconcentrados según sea el caso, elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.</p>

<p>Párrafo diez:</p> <p>La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien deberá realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.</p>	<p>Párrafo diez:</p> <p>La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General o de los órganos desconcentrados quienes deberán realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contarán con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.</p>
<p>Párrafo catorce:</p> <p>Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto. En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.</p>	<p>Párrafo catorce:</p> <p>Corresponde a la Secretaría Ejecutiva General y a los órganos desconcentrados la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto. En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.</p>
<p>Párrafo quince:</p> <p>En la sustanciación y elaboración del proyecto de resolución correspondiente, la Secretaría Ejecutiva General o, en su caso la Junta General contarán con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídico-Consultiva del Instituto.</p>	<p>Párrafo quince:</p> <p>En la sustanciación y elaboración del proyecto de resolución correspondiente, la Secretaría Ejecutiva General o, en su caso los órganos desconcentrados contarán con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídico-Consultiva del Instituto.</p>
<p>Párrafo dieciséis:</p> <p>En la sustanciación de las quejas que versen sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos de los Partidos Políticos, el Órgano Técnico de Fiscalización coadyuvará con la Secretaría General Ejecutiva a través de la presentación de informe, apoyado en documentación que obre en su poder sobre la veracidad de los hechos reclamados y en su caso con propuesta de la sanción aplicable.</p>	<p>Párrafo dieciséis:</p> <p>En la sustanciación de las quejas que versen sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos de los Partidos Políticos, el Órgano Técnico de Fiscalización coadyuvará con la Secretaría General Ejecutiva y los órganos desconcentrados a través de la presentación de informe, apoyado en documentación que obre en su poder sobre la veracidad de los hechos reclamados y en su caso con propuesta de la sanción aplicable.</p>

CONCLUSIONES

1. La democracia es un tema de modernidad en donde constantemente los medios de comunicación lo están tratando; desafortunadamente la mayoría de los ciudadanos no saben en que consiste o no les queda muy claro.
2. Actualmente, no existe un criterio uniforme para definir a la democracia, debido a la problemática que representa trasladarlo a la realidad, principalmente por el número de habitantes que actualmente conforman una ciudad.
3. Es necesario que se siga promoviendo la cultura democrática (representativa) en nuestro país a fin de que los ciudadanos tengan en cuenta que son una pieza importante, pues son ellos los que eligen a los gobernantes. Para estar en condiciones de pasar mecanismos de democracia participativa como el plebiscito, referéndum o revocación del mandato.
4. Actualmente son utilizados los términos de propaganda política y propaganda electoral como sinónimos por la mayoría; pero como se pudo apreciar en el primer capítulo aunque son parecidas son cuestiones diferentes.
5. El Juicio Político no es procedimiento idóneo para que el gobernador responda por violaciones o infracciones cometidas en contra del Código Electoral del Estado de México.
6. Tal y como se encuentra la legislación electoral tanto federal y local, es difícil que el titular del ejecutivo responda por violaciones a dichos ordenamientos, es importante se considere una reforma para que no queden exceptuados.

7. El gobernador debe ser sometido al procedimiento administrativo sancionador electoral, cuando infrinja disposiciones contenidas en el Código Electoral del Estado de México, no por su calidad de gobernante del estado se le debe dar trato preferencial.
8. Las sanciones derivadas de la responsabilidad penal, no me parece que sea la forma en la que un servidor público deba responder por infringir o violar el contenido del artículo 157 del CEEM.
9. En las legislación electoral actual se han colocado una serie de requisitos que hacen casi imposible que se constituyan nuevos partidos políticos, por ejemplo en el Estado de México se requiere que primero el grupo de ciudadanos conformen una agrupación política y posteriormente cumpla con los requisitos señalados en los artículo 39 y 43 del CEEM.
10. El apoyo externado por parte del Gobernador del Estado, Presidente Municipal o Legislador Local hacia algún candidato puede ser decisivo en una elección en especial si son figuras que gozan de gran popularidad como fue el caso de Andrés Manuel López Obrador con Iztapalapa y Juanito.
11. No se debe permitir que el gobernador, presidente municipal o legisladores locales, externen apoyo a un candidato; esto se puede prestar a polémicas, debido al derecho de libertad de expresión consagrado en nuestra Constitución Federal; pero si recordamos el año 2006 y las intervenciones del presidente Fox en la contienda electoral, vemos que sus declaraciones en parte contribuyeron al caos que se genero después de las elecciones.
12. Pese a que no se a logrado aplicar alguna sanción por la violación a contenido del artículo 157 del CEEM, el contenido no esta del

todo mal pues pretende proteger los principios de equidad, imparcialidad y justicia; solo falta reglamentarlo mejor, para que no quede en letra muerta.

13. El derecho administrativo sancionador electoral, es una rama del derecho que se encuentra en proceso de construcción.
14. Tanto la doctrina como la jurisprudencia, son las que se han encargado de ir construyendo el derecho administrativo sancionador electoral, pues muchos de sus criterios fueron retomados en las reformas de 2007 y 2008 en el ámbito federal y por consiguiente trasladadas al ámbito local.
15. El procedimiento administrativo sancionador electoral tiene como objeto sancionar a los sujetos que incurran en responsabilidad por infracciones a la normatividad electoral.
16. Es importante restarle trabajo a la Secretaría Ejecutiva General, en especial durante los procesos electorales; a fin de que el procedimiento administrativo sancionador electoral sea más ágil y pueda cumplir su objetivo.
17. Se tiene que reglamentar de manera urgente el robo de propaganda electoral; pues en el mejor de los casos ira a parar a la basura, pero también se puede hacer mal uso de ella.
18. Aunque el primer párrafo del artículo 157 del CEEM, no establece la prohibición a los candidatos para que realicen actos de campaña en espacios educativos, si los limita a que distribuyan propaganda electoral al interior de escuelas. Se debería permitir la distribución al interior de Universidades sólo cuando el candidato realice algún acto en estos espacios; pues las Universidades representan espacios abiertos a las propuestas y al debate.

19. Es urgente incorporar en el Código Electoral del Estado de México la facultad de los órganos desconcentrados del IEEM, concretamente de los Consejos Municipales y Distritales a fin de que puedan conocer y sustanciar el procedimiento administrativo sancionador electoral, y otorgarles la facultad para que puedan dictar medidas precautorias respecto de quejas y denuncias.
20. Se debe otorgar la facultad de conocer sobre quejas y denuncias a los Consejos Distritales y Consejos Municipales, pues las irregularidades denunciadas están dentro de un ámbito territorial determinado. Y son ellos mejor que nadie los que conocen la problemática denunciada.
21. Se debe otorgar la facultad a la Secretaría Ejecutiva y a los órganos desconcentrados (Consejos Distritales y Municipales) para que al momento de ser presentada una queja o denuncia puedan tomar rápidamente las medidas que sean necesarias (plazo de 24 horas) a fin de que se interrumpa la irregularidad.
22. Considero importante, se establezca como plazo quince días para la conclusión del procedimiento administrativo sancionador electoral y la elaboración del proyecto que habrá de presentarse ante Consejo General, tratándose de quejas y denuncias suscitadas durante el proceso electoral.
23. El procedimiento administrativo sancionador es una rama del derecho que esta en construcción de ahí las fallas que aún presenta.
24. La Secretaría Ejecutiva o los Consejos Distritales o Municipales, con el apoyo de la Dirección Jurídico-Consultiva, deben tener la facultad exclusiva de realizar los proyectos de resolución en donde

se proponga una sanción por violación al contenido del artículo 157 del CEEM.

25. El Consejo General del Instituto debe ser el que ratifique o modifique el proyecto con la sanción impuesta por violación al contenido del artículo 157 del CEEM.
26. El Consejo General debe ser el encargado de vigilar que las sanciones impuestas realmente sean cumplidas, en especial cuando se trate de servidores públicos.
27. Cuando se trate de denuncias o quejas relacionadas con la difusión de logros de gobierno durante el periodo de campañas deben ser directamente responsables el titular del gobierno estatal o municipal según sea el caso.
28. Deben ser directamente responsables y sancionados el Gobernador y Presidente Municipal, cuando se compruebe que se destinaron recursos públicos ya sean estatales o municipales al apoyo de algún candidato o partido político.
29. También se debe reformar la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente en el Estado de México, a fin de que tanto al gobernador del Estado, como presidentes municipales y legisladores locales puedan responder por violaciones relacionadas con cuestiones electorales.
30. El Gobernador, Presidentes Municipales y Legisladores Locales no deben gozar de ningún tipo de protección cuando cometan faltas contra la legislación electoral; por lo que deben ser directamente sometidos y sancionados conforme al procedimiento establecido en el artículo 356 del CEEM.

31. Las sanciones administrativas, que se deben aplicar por violaciones o infracciones al contenido del artículo 157 del CEEM, deben ser inhabilitación y sanción económica (multa).

BIBLIOGRAFÍA

1. DE CABO de la Vega, Antonio. Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la Representación. México D.F. UNAM, 1994.
2. NOHLEN, Dieter, Sonia Pichardo y Daniel Zovatte (comp.). Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1998.
3. NÚÑEZ Jiménez, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1991.
4. COVARRUVIAS Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. 2ª edición. México D.F. Porrúa, 2002.
5. MARTINEZ Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. Manual de campaña. Teoría y práctica de la persuasión electoral. 3ª edición. México, D.F. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 1999.
6. RUIZ Morales, Héctor Enrique. Derecho Electoral Mexicano y sus órganos de aplicación. Chihuahua, México. Universidad Autónoma de Chihuahua, 1997.
7. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª edición, México, D.F. Porrúa S.A., 2005.
8. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 27ª edición. México D.F. Porrúa S.A., 1993.
9. SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición. México, D.F. Porrúa S.A., 1997.
10. SARTORI, Giovanni. Elementos de la Teoría Política. Madrid, España. Alianza Editorial, 2002.
11. DOWSE, Robert y John A. Hughes. Sociología política. 8ª edición. Madrid, España. Alianza Editorial, 1989.
12. CASTELLANOS Hernández, Eduardo. Derecho Electoral en México. México D.F. Editorial Trillas, 1999.

13. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 5ª edición. México D.F. Porrúa, 2005.
14. WOLDENBERG José. Para entender los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos. México D.F. Nostra Ediciones, 2006.
15. DE CARRERA; Francesc y Joseph M. Valles. Las Elecciones. Barcelona, España. Editorial Blume, 1977.
16. DE PINA Rafael, Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 36ª edición. Porrúa. Mexico, D.F. 2007. (pág. 117)
17. Programa General del Servicio Electoral Profesional 2008-2009. Instituto Electoral del Estado de Mexico. Toluca. 2008. (pág. 80)
18. GONZALEZ López, Gemi José. El Sistema Electoral Mexicano. Porrúa. México, D.F. 2004 pág. 40
19. OROZCO Gómez, Javier. Estudios Electorales. Porrúa. México, D.F. 1999.

LEGISLACIÓN UTILIZADA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO
- CODIGO PENAL DEL ESTADO DE MEXICO
- CODIGO CIVIL FEDERAL
- CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE MEXICO
- CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
- CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO
- LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES

- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS
- LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO
- REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO

INTERNET

- [hht//wikipedia.es.wike](http://wikipedia.es.wike)
- www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?/=1443
- <http://biblioteca.itam.mx>
- www.tribunalelectoralesac.org/ponencias/ponenzacatecas.pdf
- www.juridicas.unam.mx/publica/revistas/.../ards.htm
- www.teemmxorg.mx