

Estrategia de capacitación sobre la reforma electoral 2007-2008  
para el personal del Instituto Federal Electoral y el personal jurídico del  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Talleres de actualización teórico-prácticos

Mesa de Trabajo 11:  
“Derecho Administrativo Sancionador Electoral.  
Actores y Atribuciones”

Documento de trabajo inicial

Área responsable de la mesa:  
Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López  
Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Coordinador de mesa: Mtro. Sergio Arturo Guerrero Olvera

Mayo 2008

## INDICE

<b>1. Resumen ejecutivo-----</b>	<b>3</b>
<b>2. Descripción de las modificaciones normativas-----</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Régimen constitucional del derecho administrativo sancionador ----</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Régimen legal de los procedimientos administrativos sancionadores -----</b>	<b>5</b>
2.2.1 Introducción.	
2.2.2 Denunciantes y quejosos.	
2.2.3 Sujetos de responsabilidad.	
2.2.4 Tipos de infracciones y sanciones.	
2.2.5 Órganos competentes.	
2.2.6 Atribuciones.	
a) En el procedimiento administrativo sancionador ordinario.	
b) En el procedimiento administrativo en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.	
c) En el procedimiento de fiscalización	
d) En el procedimiento de responsabilidad de servidores públicos.	
<b>3. Análisis de implicaciones-----</b>	<b>25</b>
<b>4. Preguntas de reflexión-----</b>	<b>26</b>
<b>5. Conclusiones -----</b>	<b>27</b>
<b>6. Acrónimos y abreviaturas -----</b>	<b>28</b>
<b>7. Anexos -----</b>	<b>29</b>

## 1. Resumen ejecutivo.

En este documento se analizan dos aspectos concretos del derecho administrativo sancionador electoral: los actores y las atribuciones. El objeto de análisis son las conocidas reformas constitucionales y legales en materia electoral.<sup>1</sup> En específico se analizan las reformas al artículo 41 de la CPEUM y el libro séptimo del COFIPE, así como otras disposiciones relacionadas con el derecho administrativo sancionador. La intención es interpretar en abstracto y frente a casos concretos, reales e hipotéticos, las nuevas disposiciones relacionadas con el derecho administrativo sancionador en materia electoral, específicamente en lo relativo a las atribuciones y a los sujetos activos y pasivos de este régimen. Se propone, en la medida de lo posible, enfocar la problemática de las nuevas disposiciones desde el punto de vista jurisdiccional, aunque es bien sabido que el derecho administrativo sancionador se ejerce, originalmente, por autoridades administrativas y sus resoluciones son eventualmente revisadas por autoridades jurisdiccionales.

Se excluyen de este trabajo, por existir mesas de análisis específicas para tal efecto, otros temas íntimamente relacionados, como el de los procedimientos, las sanciones, su individualización y el estudio pormenorizado de los medios de impugnación.

Respecto del régimen jurídico anterior, existen cambios legales significativos en cuanto a los sujetos pasivos y activos del derecho administrativo sancionador, por ejemplo, al incrementar el número de autoridades que participan en el conocimiento de una denuncia y en el trámite de la instrucción, como son la Unidad de Fiscalización y una Contraloría para responsabilidad de servidores públicos del IFE, así como en la inclusión de sujetos responsables que no estaban contempladas en la otrora ley, por ejemplo, al regular expresamente la actividad de diversas personas morales, servidores públicos, medios de comunicación y particulares.

Estas nuevas disposiciones generan cuestionamientos no sólo teóricos sino de aplicación práctica que requieren de propuestas de solución. En el caso, propondremos algunas ideas fundadas en la interpretación literal, sistemática y funcional de los preceptos estudiados, con el afán de apegarnos lo más posible a los cánones interpretativos adoptados en la legislación y practicados por la SS.

---

<sup>1</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007 y 14 de enero de 2008, respectivamente.

En suma, en la discusión se propondrán propuestas interpretativas de las nuevas disposiciones constitucionales y legales, con pretensión de que sean lo más coherentes y congruentes posible con la doctrina que en general ha sostenido hasta ahora la SS, pues pensamos que está es la manera más aproximada de conocer el sentido que en el futuro se atribuirá a estas disposiciones.

## **2. Descripción de las modificaciones normativas.**

### **2.1 Régimen constitucional del derecho administrativo sancionador.**

A continuación se simplifican las disposiciones constitucionales que rigen este tipo de procedimientos.

#### ***Sanciones en precampañas partidistas. Artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo, constitucional.***

Se ordena al legislador ordinario que establezca en la ley los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos, el monto máximo de las aportaciones de sus simpatizantes y los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones.

#### ***Sanciones relacionadas con la propaganda electoral en radio y televisión. Artículo 41, apartado D, constitucional.***

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

#### ***Sanciones en campañas de presidente de la República, senadores y diputados federales. Artículo 41, fracción IV, tercer párrafo, constitucional.***

Se establece que la violación a los plazos de precampaña y campaña, por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley de la materia.

***Contraloría General. Artículo 41, fracción V, constitucional.***

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

***Fiscalización de partidos políticos nacionales. Artículo 41, fracción V, constitucional.***

Se estatuye que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular se designa por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente.

En este precepto se establece que la ley desarrollará la integración y funcionamiento de este órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.

Esta disposición excluye los secretos bancario, fiduciario y fiscal para el debido cumplimiento de las atribuciones de este órgano técnico.

**2.2 Régimen legal de los procedimientos administrativos sancionadores.**

**2.2.1 Introducción.**

En el libro séptimo, título primero, capítulo primero, de los artículos 340 a 355 se regulan cuatro cuestiones principales: **a)** la supletoriedad de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en la tramitación de los procedimientos sancionadores; **b)** los sujetos de responsabilidad de estos procedimientos; **c)** los tipos administrativos y **d)** las sanciones aplicables.

En razón del tema encomendado, en este trabajo solamente se hará referencia a los actores y atribuciones.

Entendiendo por actores a los denunciantes, a los sujetos a quienes se les imputa una responsabilidad y a los órganos de autoridad competentes para intervenir en los procedimientos

sancionadores y por atribuciones, aquellas facultades principales de que se dota estas autoridades para cumplir con la función administrativa sancionadora.

### 2.2.2 Denunciantes y quejosos.

En el procedimiento administrativo sancionador son aquellas personas autorizadas por la ley para solicitar a la autoridad electoral el inicio del procedimiento respectivo.

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

**Procedimiento especial.** El artículo 368 del COFIPE establece dos supuestos.

Cuando la infracción está relacionada con propaganda política o electoral en radio y TV, durante procesos electorales locales, la autoridad administrativa competente presentará la denuncia ante el IFE.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

El artículo 371 del COFIPE se refiere a las denuncias relacionadas con la ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa, o de aquella pintada en bardas o cualquier otra transmitida por radio y televisión, pero no especifica a los sujetos que pueden denunciar.

**Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.** En el artículo 372 del COFIPE y subsecuentes, se establece lo relativo a las quejas derivadas de la fiscalización del financiamiento y gasto de los partidos políticos nacionales o agrupaciones políticas, sin especificar quién puede presentar las quejas atinentes. Conforme al

artículo 81, inciso o) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización es competente para instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas relacionadas con la fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos. Dicha Unidad propone al CG la imposición de las sanciones procedentes, pero admite el desistimiento de los quejosos, en cuyo caso se sobresee el asunto.

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

### **2.2.3 Sujetos de responsabilidad.**

En el artículo 341 del COFIPE, se señalan como sujetos de responsabilidad por infracciones:

- Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público;
- Los concesionarios y permisionarios de radio o T.V.;
- Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.

## 2.2.4 Tipos de infracciones y sanciones.

### **Infracciones cometidas por los partidos políticos:**

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

### **Infracciones cometidas por las APN:**

- El incumplimiento de las obligaciones que establece el COFIPE para su registro,
- El incumplimiento de cualquier disposición del mismo código.



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

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

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

- Negarse a entregar la información requerida por el IFE.
- Entregar información incompleta, con datos falsos, o fuera de los plazos requeridos, respecto de sus operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;
- Contratar propaganda en radio y T.V., en territorio nacional o en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien, que esté a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;
- Proporcionar documentación o información falsa al RFE.

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Artículo 5, apartado IV del COFIPE.

- Utilizar los programas sociales y sus recursos, en el ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

#### **Infracciones cometidas por los concesionarios o permisionarios de radio y T.V.**

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

#### **Infracciones de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:**

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

**Infracción de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes.<sup>3</sup>**

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

**Infracciones de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.<sup>4</sup>**

- Inducir a la abstención, a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación;
- Promover o realizar aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular.

**Otros casos:**

**Artículo 355, apartado 1, del COFIPE.**

Cuando las autoridades federales, estatales o municipales no cumplan las órdenes de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sean requeridos por los órganos del IFE, la Secretaría integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, quien comunicará al IFE las medidas que haya adoptado.

Se especifica que si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

---

<sup>3</sup> Artículo 352 del COFIPE.

<sup>4</sup> Artículo 353 del COFIPE.

**Artículo 355, apartado 2 del COFIPE.**

Cuando el IFE conozca del incumplimiento por parte de los notarios públicos a las obligaciones que el Cofipe les impone, la Secretaría integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios para que proceda conforme a la legislación de la materia, e informe al IFE, dentro del plazo de un mes, las medidas que haya adoptado y las sanciones impuestas (antes no se precisaba que la Secretaría era la encargada de conocer estas infracciones, se especificaba que se daría aviso al Colegio de Notarios y no existía plazo para que la autoridad competente informara resultados al IFE). En todo caso, la autoridad competente ordenara medidas cautelares a fin de que la conducta infractora cese de inmediato.

**Artículo 355.5 del COFIPE.**

Para que una sanción se pueda individualizar (acreditar a un sujeto de derecho), la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la violación de la norma administrativa, entre otras, la gravedad de la falta y la conveniencia de suprimir prácticas que violen el COFIPE; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

**Artículo 355, apartado 6 del COFIPE.**

Será reincidente el infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna obligación, incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

**Artículo 355, apartado 7, del COFIPE.**

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

En el caso de los partidos políticos, el monto de las multas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución (antes se señalaba un plazo

improrrogable de 15 días para realizar el pago y, de no realizarse, se notificaba a la Tesorería de la Federación).

### **2.2.5 Órganos competentes.**

#### **Artículos 356 a 371 del COFIPE.**

Se prevén dos tipos de procedimientos: ordinario y especial. El primero tiene por objeto sancionar aquellos infractores que incurran en actos que, en general, resulten contrarios a la normatividad electoral, excluyendo los relacionados con actos emitidos dentro del proceso electoral, como los relativos a campañas.

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

En el procedimiento especial, conforme al artículo 367 del COFIPE, el órgano competente para instruirlo es la Secretaría del CG y en caso de requerir medidas precautorias, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias. La Secretaría del CG emite un proyecto de resolución que entrega al presidente del CG, quien convoca a sesión a éste para que resuelva lo conducente, en términos del artículo 370 del COFIPE.

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

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

#### **Artículo 372 a 378 del COFIPE.**

En estos preceptos se establece otro tipo de procedimiento administrativo sancionador, relativo a las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos

Se establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos y APN serán el CG, la Unidad de Fiscalización y la Secretaría del CG.

El órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución de dichas quejas será la Unidad de Fiscalización, ésta podrá solicitar la colaboración de la Secretaría del CG o de los órganos desconcentrados del IFE, en términos del artículo 81 del COFIPE.

Para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, se podrán aplicar de manera supletoria las reglas de sustanciación y resolución del procedimiento sancionador previsto en el Cofipe y en la LGSMIME.

Las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos serán recibidas por la Secretaría del CG y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Dichas quejas podrán presentarse ante los órganos desconcentrados del IFE, quienes las remitirán al secretario ejecutivo dentro de las 24 horas siguientes y, éste las enviará de inmediato a la Unidad de Fiscalización.

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

El desechamiento de la queja no prejuzga sobre el fondo del asunto ni es un obstáculo para que la Unidad de Fiscalización ejerza sus atribuciones legales.

Si no se presenta alguna causa para desechar la queja, el titular de la Unidad de Fiscalización notificará al partido denunciado del inicio del procedimiento. Podrá solicitar al Secretario Ejecutivo que instruya a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados del IFE para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias.

El titular de la Unidad de Fiscalización podrá solicitar al Secretario Ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que tengan en su poder o le permitan obtener información reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. En este último caso establecerá las medidas para el resguardo de la información entregada. También podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, para que proporcionen información y documentos necesarios para la investigación. En ambos casos, los requerimientos se deberán responder en un plazo máximo de 15 días naturales, que podrán ampliarse a cinco días, por causa justificada. Artículo 376, apartado 6 del COFIPE.

El titular de la Unidad de Fiscalización podrá ordenar, en el curso de la revisión que se practique sobre los informes anuales o de campaña de los partidos políticos nacionales, que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos correspondientes a cada uno de dichos ejercicios; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria. Artículo 376, apartado 8 del COFIPE.

Una vez realizado el procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos:

Agotada la instrucción, el titular de la Unidad de Fiscalización elaborará el proyecto de resolución, para ser presentado al CG en la siguiente sesión que celebre. Los proyectos de resolución deberán ser presentados al CG en un término no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte de la Unidad de Fiscalización, excepto en los asuntos en que por la naturaleza de las pruebas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo, lo que será informado al secretario ejecutivo. La Unidad de Fiscalización deberá informar al CG del estado que guarden los procedimientos en trámite.

Cuando el CG conozca el proyecto de resolución (referente al procedimiento para la tramitación de las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos), podrá imponer las sanciones que correspondan. Para fijarlas tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta. Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma violada y los



efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Si durante la tramitación de la queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del CG que de aviso a las autoridades competentes. Artículo 378 del COFIPE.

### **Artículos 381 a 394 del COFIPE**

En estos preceptos se establecen las facultades de la Contraloría General para imponer sanciones a servidores públicos del IFE en caso de responsabilidad administrativa y para fiscalizar los ingresos y egresos del Instituto.

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

El titular de la Contraloría General del IFE, debió designarse por la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril de 2008.

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

El contralor general deberá reunir los requisitos establecidos para los directores ejecutivos, además de los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento; y
- No ser consejero electoral de cualquiera de los consejos del IFE, salvo que se haya separado del cargo tres años antes del día de la designación;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la buena fama en el concepto público, ello lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

- Contar al momento de su designación con experiencia profesional de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos;
- Contar con título profesional de nivel licenciatura de contador público u otro relacionado en forma directa con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y con antigüedad mínima de cinco años al día de su designación.
- No pertenecer o haber pertenecido a despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al IFE o a algún partido político en los cuatro años anteriores a su designación.

#### **2.2.6 Atribuciones.**

##### **a) En el procedimiento administrativo sancionador ordinario.**

**El Consejo General** tiene las siguientes atribuciones:

- Admitir pruebas supervinientes.
- Recibir los informes de la Secretaría del Consejo, sobre la presentación de quejas.
- Aprobar, modificar, rechazar el proyecto de resolución.
- Imponer las sanciones que correspondan.

**La Comisión de Quejas y Denuncias** tiene las siguientes atribuciones:

- Dictar las medidas cautelares correspondientes a fin de lograr la cesación de los actos denunciados.
- Aprobar el proyecto de resolución para su aprobación por el Consejo.
- Ordenar el desahogo de las diligencias que estime necesarias para la adecuada integración del expediente.

##### **b) En el procedimiento administrativo en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.**

**La Secretaría del CG**, tiene las siguientes atribuciones (373 del COFIPE):

- Recibir las quejas y turnarlas a la Unidad de Fiscalización
- Notificar al representante del partido ante el Consejo General, en caso de que la queja se presente ante un órgano desconcentrado del instituto.

**La Unidad de Fiscalización tiene las siguientes atribuciones (376-377 COFIPE):**

- Tramitar, substanciar e instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución.
- Solicitar la colaboración de la Secretaría, o por su conducto, la de los órganos desconcentrados del Instituto.
- El titular de la Unidad puede desechar de plano la queja en los casos previstos en el artículo 376 del COFIPE.
- A pesar de desechar la queja, la Unidad puede ejercer sus atribuciones legales (¿a pesar del sobreseimiento también?)
- Allegarse de los elementos de convicción que estime necesarios y ordenar recabar pruebas o su desahogo a órganos del Instituto.
- Solicitar al Secretario Ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que le permitan obtener información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario.
- Requerir a particulares, personas físicas y morales, la información y documentos necesarios para la investigación.
- Solicitar la realización de verificaciones relativas a las quejas de cada ejercicio anual, solicitar informe detallado al partido denunciado y requerirle la información y documentación que juzgue necesaria.
- Elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**El Consejo General tiene las siguientes atribuciones (artículo 377 y 378 del COFIPE):**

- Solicitar la colaboración de los órganos desconcentrados del Instituto a petición de la Unidad de Fiscalización.
- Requerir las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que le permitan obtener información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario, a petición de la Unidad.
- Imponer las sanciones correspondientes

- Dar parte a las autoridades competentes en caso de que la Unidad de Fiscalización advierta la violación a otros ordenamientos jurídicos.

**c) En el procedimiento de fiscalización.**

**La Contraloría General tiene las siguientes atribuciones (391 del COFIPE):**

- Fijar criterios para realizar las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del instituto,
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto, así como aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, que realice en el cumplimiento de sus funciones;
- Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos;
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto;
- Verificar que las diversas áreas administrativas del Instituto que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, lo hagan conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas conducentes;
- Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;
- Verificar las obras, bienes adquiridos o arrendados y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados se han aplicado, legal y eficientemente, al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
- Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios con el Instituto la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva, a efecto de realizar las compulsas que correspondan;
- Solicitar y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la propia Contraloría, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la

obligación de guardar la reserva a que aluden las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública;

- Emitir los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto, y llevar el registro de los servidores públicos sancionados;
- Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto;
- Recibir denuncias o quejas directamente relacionadas con el uso y disposición de los ingresos y recursos del Instituto por parte de los servidores públicos del mismo y desahogar los procedimientos a que haya lugar;
- Efectuar visitas a las sedes físicas de las áreas y órganos del Instituto para solicitar la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las formalidades respectivas;
- Establecer los mecanismos de orientación y cursos de capacitación que resulten necesarios para que los servidores públicos del Instituto cumplan adecuadamente con sus responsabilidades administrativas;
- Formular pliegos de observaciones en materia administrativa;
- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Instituto en su patrimonio y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;
- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los lineamientos respectivos;
- Presentar a la aprobación del Consejo General sus programas anuales de trabajo;
- Presentar al Consejo General los informes previo y anual de resultados de su gestión, y acudir ante el mismo Consejo cuando así lo requiera el consejero presidente;
- Participar, a través de su titular, con voz pero sin voto, en las reuniones de la Junta General Ejecutiva cuando por motivo del ejercicio de sus facultades así lo considere necesario el consejero presidente;
- Recibir y resguardar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos del Instituto, a partir del nivel de jefe de departamento, conforme a los formatos y procedimientos que establezca la propia Contraloría. Serán aplicables en lo conducente las normas establecidas en la Ley de la materia;

- Intervenir en los procesos de entrega-recepción por inicio o conclusión de encargo de los servidores públicos que corresponda; y
- Las demás que le otorgue el Código o las leyes aplicables en la materia.

**d) En el procedimiento de responsabilidad de servidores públicos.**

**La Contraloría tiene las siguientes atribuciones:**

- **Inicio del procedimiento.** Puede ser a petición de parte o de oficio. No se admiten las denuncias anónimas. Artículo 381.1 del COFIPE.
- **Decisión.** El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia será de oficio.
- **Sanción.** La Contraloría General, siempre que así convenga para la conducción o continuación de investigaciones sobre un presunto responsable, podrá determinar la suspensión temporal de su cargo, empleo o comisión, con excepción del consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario del CG. La suspensión cesará cuando lo resuelva la Contraloría General y no prejuzgará la responsabilidad que se impute al servidor público, lo cual constará en la resolución. De no ser responsable, el servidor público suspendido será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el periodo en que operó la suspensión. Cuando se compruebe la infracción, el titular de la Contraloría General impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección inmediata. Artículo 383. apartado 1 del COFIPE.

El contralor general sólo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas por parte del:

- Consejero presidente y los consejeros electorales del CG, notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando el expediente del asunto fundado y motivado, para que ésta resuelva sobre la responsabilidad por el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes.
- Tratándose del secretario ejecutivo y de los directores ejecutivos del IFE, presentará ante el CG el expediente respectivo para que resuelva sobre la procedencia de la sanción.

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

Respecto del incumplimiento de obligaciones consideradas como falta grave, se consideran las establecidas en el artículo 8 fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ver anexo 1) y los incisos a) al e) y g) del artículo 380 del COFIPE:

Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;

Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del IFE;

Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores a su cargo;

Conocer o participar de algún asunto o acto para el cual se encuentren impedidos;

Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones violando la ley;

No preservar los principios que rigen el funcionamiento del IFE.

Conforme al artículo 386 del COFIPE, independientemente del sentido de la resolución que se dicte al final del procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas, el contralor dictará las medidas oportunas para la corrección de las irregularidades administrativas detectadas en el trámite de la queja y si del contenido de ésta, se desprende la realización de una conducta que pudiera generar responsabilidad administrativa,



Las resoluciones que impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas a través de los medios de defensa que establezcan el Estatuto y demás reglamentos. Los interesados podrán optar por la impugnación directa de las resoluciones ante el TFJFA de acuerdo con los términos de la ley correspondiente, según establece el artículo 387 del COFIPE.

**La Cámara de Diputados tiene las siguientes facultades (384 del COFIPE).**

- El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, recibe la notificación del Contralor General y el expediente del asunto, quien a su vez lo turna a la Cámara para que, por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes, resuelva sobre la responsabilidad.

**3. Análisis de implicaciones.**

Incremento de la jurisdicción y competencia del TEPJF, así como de juicios promovidos.

Es evidente que la facultad de la Unidad de Fiscalización de requerir a particulares documentación necesaria para cumplir con sus funciones puede generar afectación a derechos de diversas personas físicas y morales, con lo cual se ensancha el ámbito protector de los medios de impugnación en materia electoral y sobre todo el recurso de apelación que, según se establece en el proyecto de reformas a la LGSMIME, será el procedente.

El secreto bancario, fiduciario o fiscal y las sanciones derivadas de estos asuntos también pueden repercutir en la competencia del TEPJF en la medida en que la Unidad de Fiscalización les imponga sanciones a autoridades que en su concepto hayan infringido las leyes electorales.

Parece que en estos casos será la Sala Superior la competente para resolver acerca de estos medios de impugnación.

Los acuerdos del Consejo General que aprueben procesos extraordinarios de fiscalización también serán impugnables ante el TEPJF, lo cual genera una nueva hipótesis de procedencia de los medios de impugnación, en tanto que antes de esta reforma no existía este supuesto, ya

que por regla general, la ampliación del término de fiscalización se analizaba cuando se impugnaba el resultado final del proceso de fiscalización.

El cúmulo de nuevas facultades que se conceden a la Contraloría General respecto de la responsabilidad administrativa de los trabajadores también puede crear conflictos competenciales, de no resolverse claramente esta cuestión en la ley procesal.

#### **4. Preguntas de reflexión.**

En el presente apartado, se formulan (de manera meramente enunciativa) algunos cuestionamientos relacionados con el contenido del presente documento, a efecto de favorecer la discusión en la mesa de trabajo.

- **El desistimiento de una queja presentada ante la Unidad de Fiscalización genera el sobreseimiento del asunto. ¿La Unidad de Fiscalización puede continuar ejerciendo sus facultades a pesar de ello?**
  
- **¿Qué medio de impugnación es procedente para impugnar las sanciones impuestas a particulares por la Unidad de Fiscalización con motivo de requerimientos de información incumplidos?**
  
- **¿Qué medio de impugnación procede contra actos de autoridades administrativas no electorales que imponen sanciones a sacerdotes, televisoras, extranjeros y sindicatos derivadas del parte dado por las autoridades electorales?**
  
- **¿Es necesario un régimen especial para notarios y ministros de culto? Comentar si hay problemas de privilegio en perjuicio del principio de igualdad y no discriminación.**
  
- **No están previstas infracciones y sanciones expresas para propaganda electoral por internet. ¿El medio de comunicación más democrático del mundo es un espacio libre de control jurídico?**

- ¿Es optativo impugnar las resoluciones aprobadas por los Consejos o Juntas distritales del Instituto, ante los consejos o juntas locales, en términos del artículo 371 del COFIPE?

- ¿El nuevo diseño legal de sujetos responsables hace innecesario el criterio de la culpa in vigilando?

## 5. Conclusiones.

### **En cuanto a los avances o retrocesos de la reforma en materia de sanciones se dijo que:**

Se esta de acuerdo con el nuevo régimen de sanciones, en tanto que se otorga garantía de audiencia y es posible recabar pruebas. Sin embargo, aun queda abierta la posibilidad de que los vacios legales sean subsanados con jurisprudencia y nuevos criterios, por ejemplo, en el caso de las medidas cautelares (tema tratado en la Mesa de trabajo 1). Se propuso considerar un término mas corto para la admisión de la queja o denuncia, o bien, permitir la figura del *per saltum* cuando la importancia del asunto lo requiera.

### **Con lo que respecta al desistimiento de una queja se dijo que:**

En caso de que se determine que hay un bien jurídico que tiene ver con el interés público y está siendo afectado, debe ser obligación del IFE seguir conociendo el asunto.

### **Con lo que respecta a que si las Juntas Distritales pueden conocer del procedimiento de queja, la mesa concluyo que:**

Es importante su participación, ya que como auxiliares recaban pruebas de forma directa; al conocer de las quejas, habría una distribución de competencias y de esta manera tramitarían y resolverían para que el procedimiento sea expedito.

### **Por lo que respecta a definir qué recurso sería procedente para impugnar las sanciones impuestas por la Unidad de Fiscalización se dijo que:**

El recurso idóneo para impugnar es el de Apelación, ya que el acto impugnado deviene de un órgano del IFE, de tal forma que no se vulnere la autonomía del Instituto. En cuanto a las sanciones se podrá imponer multa y la amonestación.

**Respecto del medio de impugnación que procede contra actos de autoridad administrativas no electorales que imponen sanciones a sacerdotes, televisoras, extranjeros y sindicatos se dijo:**

Cuando se presenten ante el IFE medios de impugnación en contra de autoridades administrativas no electorales, de manera inmediata deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad competente, de la resolución de dicha autoridad puede proceder el juicio de amparo o algún juicio contencioso.

**Por lo que respecta al régimen especial para notarios y ministros de culto, se concluyó que:**

No existe un régimen especial, por lo tanto no se viola el principio de igualdad.

**En el caso de las infracciones y sanciones no previstas para propaganda electoral por internet se dijo:**

Es necesario ampliar el concepto de propaganda electoral, para definir qué debe entenderse por propaganda electoral en Internet, ya que actualmente no está previsto en la ley y no hay forma de sancionar las infracciones por propaganda en la red. Además se sugirió medir el impacto que tiene la propaganda a través de Internet.

**6. Acrónimos y abreviaturas.**

	<b>SIGNIFICADO</b>
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles
CG	Consejo General
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
IFE	Instituto Federal Electoral
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de

	Impugnación en materia Electoral
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SR	Sala Regional
SS	Sala Superior
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## 7. Anexos.

Algunos criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden auxiliar en el entendimiento de las normas reformas.

**PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. PLAZO PARA SU RETIRO (Legislación de Baja California).**—Lo dispuesto en los artículos 291, fracción II, 300, 302, 304, 306, 308 y 311 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California conduce a estimar, que el plazo de cuarenta y cinco días para retirar la propaganda electoral, previsto en el último de los preceptos citados, es inaplicable para quitar la difundida a través de internet, pues ésta debe ser retirada en la fecha fijada por la ley para la conclusión de la campaña electoral. Esto se explica, porque en la aplicación de las bases relacionadas con el retiro de propaganda electoral, se debe tomar en cuenta el medio utilizado para su divulgación (oral, impreso, gráfico, electrónico, etcétera) pues las diferencias existentes entre dichos medios facilitan o dificultan esa acción, ya que en algunos casos, es suficiente la voluntad del difusor de la propaganda para que ésta sea suprimida, en tanto que en otros se necesita, adicionalmente, la realización de diversos actos para lograr tal fin. El plazo indicado se refiere a la propaganda que se coloca en bardas, postes, anuncios espectaculares, etcétera, cuya supresión o recolección exige, además de la voluntad del ente difusor, elementos humanos y materiales como contratación de personas, utilización de pintura y escaleras, entre otros. En cambio, en internet, la información se maneja por conducto de un servidor informático denominado *administrador*, por tanto, al momento de la contratación de los espacios físicos en el servidor, quien conviene el servicio puede fijar expresamente el tiempo que desea que aparezca la información en internet. Además, las partes pueden acordar que sea el proveedor quien retire la información en una fecha determinada, o bien, que sea el sujeto que contrata el servicio quien lo haga, lo cual evidencia que el retiro de la propaganda no presenta las dificultades que justifican la utilización del referido plazo de cuarenta y cinco días.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-233/2004.—Partido Acción Nacional.—17 de noviembre de 2004.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretaria: Karla María Macías Lovera.*

**Tesis S3EL 035/2005.**

**PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (Legislación de Chihuahua y similares).**—En términos de lo dispuesto en los artículos 85, 86, 87, 90, párrafo 2; 96, 98 y 198, párrafo 7, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, y atendiendo a las reglas de la experiencia y la sana crítica, se llega a la convicción de que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral; igualmente, tal actitud puede provocar dos efectos no excluyentes sino concurrentes, por una parte, el atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia éstos, lo cual puede traducirse en abstencionismo en la jornada electoral.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-196/2001.—Partido Acción Nacional.—8 de octubre de 2001.—Unanimidad en el criterio.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Hugo Domínguez Balboa.*

**Tesis S3EL 120/2002.**

**PROPAGANDA ELECTORAL. LA PROHIBICIÓN DE UTILIZAR SÍMBOLOS, EXPRESIONES, ALUSIONES O FUNDAMENTACIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO, ES GENERAL.**—Del análisis del artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el 182 del propio ordenamiento, se llega a la conclusión de que la prohibición impuesta a los partidos políticos de utilizar los símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso, no debe entenderse limitada a los actos desplegados con motivo de la propaganda inherente a la campaña electoral, sino que está dirigida a todo tipo de propaganda a que recurran los institutos políticos en cualquier tiempo, por sí mismos, o a través de sus militantes o de los candidatos por ellos postulados.

*Recurso de apelación. SUP-RAP-032/99.—Partido Revolucionario Institucional.—22 de diciembre de 1999.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretario: Roberto Ruiz Martínez.*

**Tesis S3EL 022/2000.**

**PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE CONSTITUYA UN ACTO DE PRESIÓN EN EL ELECTORADO, DEBE DEMOSTRARSE QUE FUE COLOCADA DURANTE EL PERÍODO PROHIBIDO POR LA LEY (Legislación de Colima).**—El hecho de que se demuestre que en las inmediaciones de la casilla existió propaganda electoral el día de la jornada electoral, es insuficiente para estimar que existieron actos de proselitismo, que se tradujeron en presión sobre el electorado, pues se requiere acreditar, además, que dicha publicidad se colocó en el plazo de prohibición establecido por la ley. Para arribar a la anterior conclusión, se considera que, conforme al párrafo tercero del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Colima, la propaganda electoral es el medio con el que cuentan los partidos políticos para dar a conocer a sus candidatos y su propuesta, con la finalidad de la obtención del voto; razón por la cual su colocación, dentro de los plazos establecidos, se ajusta a la normatividad legal relativa, y sólo se ve limitada con la prohibición expresa de no hacerlo el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores a éste. En consecuencia, no es suficiente acreditar que en las inmediaciones del lugar donde se ubicó la casilla existía propaganda electoral, pues esto, en principio, deriva de una actividad lícita, sino que es necesario que se pruebe que fue colocada

durante el plazo vedado por la ley para tal efecto, pues sólo en el caso de que se haga en tales días, se podría considerar como acto de proselitismo, traducible a un acto de presión sobre los votantes, que puede llegar a configurar la causal de nulidad de votación recibida en la casilla en donde se lleve a cabo. Lo anterior se robustece, si se toma en cuenta que la ley electoral no exige que la propaganda electoral existente, sea retirada antes de la jornada electoral, y en todo caso, si se considera que la existencia de propaganda electoral cerca de las casillas puede perturbar la libertad del votante, el presidente de la mesa directiva de casilla, válidamente puede ordenar que sea retirada, o cambiar el lugar de ubicación de la propia casilla.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-287/2000.—Partido Revolucionario Institucional.—9 de septiembre de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: José Herminio Solís García.*

**Tesis S3EL 038/2001.**

**SUSPENSIÓN DE PUBLICIDAD DE PROGRAMAS Y ACCIONES GUBERNAMENTALES DURANTE LOS TREINTA DÍAS PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL. COMPRENDE LA ENTREGA INJUSTIFICADA DE BENEFICIOS (Legislación de Yucatán).**—La prohibición

contenida en el artículo 174, párrafos sexto y séptimo, del Código Electoral del Estado de Yucatán, no se circunscribe a la difusión de campañas publicitarias de programas y acciones gubernamentales, durante los treinta días previos a la elección, sino que comprende también la entrega material de determinados beneficios que realicen los gobiernos estatal y municipal. Tal interpretación extensiva se debe a que, los bienes jurídicos tutelados en dicha norma —la plena libertad del voto y la equidad en la contienda— que son susceptibles de afectarse con motivo de esa propaganda, pueden ser igualmente vulnerados con la entrega material de bienes o la realización de servicios por parte de las autoridades, pues es claro que estas acciones tienen efectos más persuasivos que la simple publicidad de las actividades gubernamentales y podrían inducir el sentido del voto de los beneficiarios en favor del partido en que militen los gobernantes que los proporcionan, con la consecuente afectación a la libertad del voto y a la equidad en la contienda electoral; por tanto, ante esta circunstancia, por mayoría de razón, debe restringirse la entrega material de beneficios gubernamentales. La restricción precisada tiene como excepción, la prestación de servicios públicos o la satisfacción de necesidades colectivas, cuando provienen de la actividad gubernamental ordinaria, así como los beneficios que deriven de los programas de asistencia social o de ayuda a la comunidad por emergencia, previamente establecidos y sistematizados, ejecutados conforme al procedimiento habitual diseñado para el efecto; de manera que, la excepción referida no incluye las acciones gubernamentales extraordinarias en beneficio de la población, si tienden a favorecer a determinado candidato o partido político, lo que puede advertirse si se realizan sin ajustarse a un programa previamente estructurado y sistematizado, o si los órganos de gobierno aguardaron, precisamente, al período inmediato anterior a la elección para entregar los beneficios o para ejecutar los programas.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-065/2004.—Partido Acción Nacional.—25 de junio de 2004.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004.—Partido Acción Nacional.—28 de junio de 2004.—Unanimidad en el criterio.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán. Tesis S3EL 037/2005.*



**“PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.-** La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos *conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático*; este precepto regula: a) el principio de *respeto absoluto de la norma*, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político— que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica —*culpa in vigilando*— sobre las personas que actúan en su ámbito.” Tesis relevante, emitida por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada con la clave S3EL 034/2004, en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 754 a 756.



Lo sostenido respecto de la responsabilidad derivada de la culpa *in vigilando*, según se sostiene, entre otros, en el SUP-RAP-22/2007, en cuanto se señala que:

“En cuanto a los sujetos, que pueden ser sancionables dentro del procedimiento sancionador, es de apuntar que si bien, en atención a lo dispuesto por los numerales 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo se prevé que el Instituto Federal Electoral, conocerá de las irregularidades y aplicará las sanciones que deriven de la conducta irregular de un partido político o una agrupación política nacional, no lo es menos que este máximo tribunal en materia electoral, en el expediente SUP-RAP-18/2003, se pronunció en el sentido de que de que no sólo los partidos políticos y/o agrupaciones políticas nacionales, pueden ser sancionados por las conductas ilícitas, que por sí mismos cometan en contravención a la normatividad electoral, pues se concluyó que un partido político es vigilante de la conducta de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes, trabajadores del partido o incluso de personas distintas, siempre que sea en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del instituto político, en cumplimiento a sus funciones y en la consecución a sus fines y, por ende, también responde de la conducta de éstas, con independencia de la responsabilidad que corresponda a cada sujeto en lo particular. Lo que se traducía en que se puede generar tanto una responsabilidad individual, como una responsabilidad del partido como persona jurídica encargada de la vigilancia del correcto cumplimiento de las obligaciones de sus miembros. Dicho criterio, ha sido recogido por la doctrina jurídica mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada *culpa in vigilando*, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades.”

En el SUP-RAP-20/2007, se sostuvo:

“En consonancia, es válido afirmar que a los partidos políticos, particulares, autoridades, y los poderes ejecutivo y legislativo, les está impedido realizar conductas que puedan ir en contravención a la ley electoral y a los principios rectores que deben prevalecer en toda contienda electoral, y que incluso, dañaran la libre participación política de los demás institutos políticos contendientes, pues de lo contrario, el Instituto Federal Electoral, se encuentra en aptitud de incoar en su contra, el procedimiento sancionador previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y regulado en el Reglamento para la tramitación de faltas y aplicación de sanciones.

Al respecto, conviene tener presente el criterio adoptado por esta Sala Superior, al resolver el diverso SUP-RAP-05/2007, y en el que se determinó entre otras cuestiones, que si el Instituto Federal Electoral es el garante de velar y salvaguardar el desarrollo periódico y pacífico del proceso electoral, ante la presencia de cualquier publicidad de la cual se derive la posibilidad de tener un vínculo evidente con el desarrollo del proceso electoral y lo afecte de manera notable y grave, resulta incuestionable que dicho instituto está en aptitud de tomar las medidas que sean necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que por la

comisión de infracciones administrativas o penales se pudiera hacer acreedor el sujeto de derecho electoral o el particular.

También arribó a la idea de que, corresponde al Instituto Federal Electoral observar que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y que las actividades de los ciudadanos, partidos o coaliciones políticas se apeguen a la normativa electoral para evitar que se altere, por ejemplo, el normal desarrollo del proceso electoral o que los partidos o coaliciones políticas contendientes realicen conductas ilícitas.

Así, llegó a la conclusión de que al resultar fundados los agravios en lo referente a que en oposición a lo considerado por la autoridad responsable, sí es competente para conocer e investigar, si existe responsabilidad, y en su caso, quiénes resultan responsables de los desplegados de los que se queja el actor, por las supuestas violaciones a diversas disposiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aun en el supuesto de que dichos responsables fueran particulares, dada su corresponsabilidad en el proceso, de ahí que, lo conducente era revocar el acto reclamado.”]