

"Claustro de Amecameca" / Técnica: Acuarela sobre papel/ Medidas: 63 x 49 cms. /Año 2015



- ▶ **Proceso Electoral 2015-2016**  
Lic. José Nereo Zamorano García
- ▶ **Libertad de Expresión y Desarrollo de los Debates Políticos.**  
Lic. Mónica Calles Miramontes
- ▶ **Los Principios del Derecho Administrativo Sancionador**  
Mtro. Raúl Becerra Bravo
- ▶ **Días de Historia**
- ▶ **Libros de la Gaceta**
- ▶ **Bitácora IETAM**



*"Cotorros huastecos"/ Técnica: Acuarela sobre papel/ Medidas: 59 x 74.5 cms./ Año 2015*



*"Petirrojo multicolor"/Técnica: Acuarela sobre lienzo/ Medidas: 47x56 cms. /Año: 2015*



# MENSAJE DEL IETAM

El domingo 13 de septiembre de 2015 el Consejo General del IETAM celebró la sesión extraordinaria # 8, declarando iniciado el Proceso Electoral para las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y 43 Ayuntamientos del domingo 5 de junio de 2016, a partir de lo cual, comenzó la preparación del referido proceso comicial.

Esa etapa es la más prolongada para cualquier proceso electoral, por ejemplo, de acuerdo a la legislación actual, para las elecciones que se avecinan, durante 240 días se implementan las acciones para que las votaciones se realicen de mejor manera; a lo largo de ese periodo se contemplan acciones como las siguientes: composición de los órganos del IETAM, como el Consejo General, las Comisiones Electorales, los Consejos Distritales y Municipales; también se realiza la capacitación de Consejeros, la acreditación de Partidos Políticos y sus representantes, la definición de materiales y documentación para la capacitación electoral, el desarrollo de precandidaturas, el registro de coaliciones, candidatos, las campañas políticas, los debates, los procedimientos de insaculación ciudadana, la capacitación de funcionarios de casilla, la ubicación de casillas electorales, entre muchos otros ejercicios, como la definición del Programa de Resultados Electorales Preliminares, la planeación, organización e implementación de instalación y cierre de casillas, así como la entrega de materiales y conteo de votos.

Para el periodo que corresponde a la presente edición (enero, febrero y marzo de 2016) la mayoría de las acciones arriba mencionadas ya se realizaron, prácticamente resta un tercio de ejercicios necesarios para la preparación de las elecciones que aproximadamente en dos meses habremos de celebrar. Sin embargo, es importante destacar que los 66 días que restan del periodo señalado son fundamentales, puesto que, prácticamente durante el tiempo restante los protagonistas fundamentales del ejercicio democrático colocan oferta de administración, política y gobierno y la ciudadanía realiza su ejercicio reflexivo para determinar voluntades al respecto; son días en que se viven los momentos álgidos de decisión ciudadana.

El próximo trimestre (abril, mayo, junio) constituye el final de la etapa de preparación, también se realiza la Jornada Electoral y, en suma, el término del Proceso Electoral Ordinario Tamaulipas 2015-2016, para entonces **Gaceta Electoral** informará sobre los detalles que al respecto resulten.



# Contenido

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Mensaje del IETAM                                                                                                                                                 | 1  |
| Entrevista: La Preparación del Proceso Electoral 2015-2016.                                                                                                       | 5  |
| Libertad de expresión y desarrollo de los debates políticos.<br>Reflexión sobre una reforma constitucional no implementada.<br>Lic. Mónica Calles Miramontes      | 9  |
| Libros de la Gaceta.                                                                                                                                              | 15 |
| Días de Historia                                                                                                                                                  | 16 |
| Los principios del derecho administrativo sancionador y los<br>elementos de las infracciones administrativas en materia<br>electoral.<br>Mtro. Raúl Becerra Bravo | 17 |
| Bitácora IETAM.                                                                                                                                                   | 33 |

## Directorio

### CONSEJO GENERAL:

**PRESIDENTE:** Lic. Jesús Eduardo Hernández Anguiano

**CONSEJEROS GENERALES:** Mtra. María de los Ángeles Quintero Rentería, Mtra. Nohemi Argüello Sosa, Lic. Tania Gisela Contreras López, Mtra. Frida Denisse Gómez Puga; Mtro. Óscar Becerra Trejo; Mtro. Ricardo Hiram Rodríguez González. **REPRESENTANTES DE PARTIDOS:** **PAN:** Lic. Juan Antonio Torres Carrillo; **PRI:** Lic. Héctor Neftalí Villegas Gamundi; **PRD:** Lic. Alfonso Trejo Campos; **PT:** Arcenio Ortega Lozano; **PVEM:** Lic. Ana Astrid Ruiz Mancilla; **MOVIMIENTO CIUDADANO:** Lic. Francisco Daniel González Tirado; **NUEVA ALIANZA:** Mtra. María de Jesús Lara Tijerina, **MORENA:** C. José Jaime Oyervides Martínez; **ENCUENTRO SOCIAL:** Lic. Enoc Pineda Morín.

**ÁREAS DE APOYO:** Secretario Ejecutivo: Lic. Juan Esparza Ortiz; Dirección Ejecutiva de Organización y Logística Electoral: Lic. José Francisco Salazar Arteaga; Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, Partidos y Agrupaciones: Lic. José A. Aguilar Hernández; Director Ejecutivo de Educación Cívica, Difusión y Capacitación: Lic. José Nereo Zamorano García; Director Ejecutivo de Asuntos Jurídico-Electorales: Lic. Edgar Iván Arroyo Villarreal; Contralor General: C.P. Angélica Gómez Castillo; Titular de la Unidad de Fiscalización: Lic. Patricia Elizabeth Barrón Herrera; Director Jurídico: Lic. Juan de Dios Reyna Valle; Dirección del Secretariado: Lic. Norma Elena Martínez Flores; Dirección Administrativa: C.P. Rosa Patricia de la Fuente Martínez; Titular de la Unidad de Comunicación Social: Lic. Arturo Muñiz Martínez; Encargado de la Unidad de Información Pública: Lic. Juan de Dios Reyna Valle; Titular de la Unidad Técnica de Sistemas: Lic. José de los Santos González Picazo; Titular de la Oficialía Electoral: Lic. José Ramírez López; Titular de la Oficialía de Partes: Lic. Abraham Alfonso Escobedo Maldonado.

**COORDINACIÓN Y CUIDADO EDITORIAL:** Lic. Laura A. Colunga Castillo.

**COORDINACIÓN DE APOYO Y DISTRIBUCIÓN:** Lic. Martha Almaguer Aguirre, Diseño gráfico: Samantha Moreno.  
Impreso en PROGRAF S.A de C.V.



# PRESENTACIÓN

Para el primer trimestre del 2016 **Gaceta Electoral** es condecorada en sus portadas con una muestra de la obra de la maestra victorense Mercedes Medellín Varela, a quien agradecemos la aportación que hace para el ejemplar que ahora mantiene Usted en sus manos, mismo que esperamos sea de su completo agrado.

La edición número 62 de nuestra revista mantiene las separatas acostumbradas, como son: **Días de Historia**, abonando a la Educación Cívica mediante la difusión de las efemérides de Tamaulipas; **Los libros de la Gaceta** apartado para la recomendación bibliográfica en materia de cultura electoral, en esta ocasión mostrando producciones editoriales del IETAM. Se incluye también la separata **Bitácora IETAM**, sección que por ahora se dedica particularmente a informar sobre **“El Ciclo de Conferencias 2016. Segunda Semana de Derecho Electoral”**, difundiendo las particularidades sobre los temas que se ofrecieron en la Capital del estado durante la última semana del mes de febrero. **Nuestra Conversación** es una entrevista que **Nereo Zamorano**, Director de Educación Cívica, Difusión y Capacitación, realiza al **Lic. Juan Esparza Ortiz**, Secretario Ejecutivo del mismo Instituto, para dar a conocer los detalles relativos a la etapa de preparación de las elecciones.

En otro orden de ideas la **Lic. Mónica Calles Miramontes**, Especialista en Justicia Administrativa por el Instituto de Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, nos ofrece el artículo **“Libertad de Expresión y Desarrollo De Los Debates Políticos”**, analizando líneas temáticas tales como: la libertad de expresión en las campañas electorales; la regulación de los límites a la libertad de expresión en las contiendas electorales, otorgando opinión respecto al análisis que sobre ese tema ejerció la SCJN. Adiciona una exposición sobre la experiencia de 2014 y 2015 en el desarrollo de los debates dando a conocer las resoluciones del TEPJF respecto a ellos y termina otorgando una definición legal de la calumnia y la interpretación de la SCJN.

**“Los Principios del Derecho Administrativo Sancionador y los elementos de las infracciones administrativas en materia electoral”**, es el título que el **Mtro. Raúl Becerra Bravo**, Especialista en Derecho Electoral por la UNAM, le otorga al artículo que presentaremos en dos partes, ofreciendo en la presente edición la primera de ellas, con la cual el ponente atiende la descripción de tales nociones. **GACETA ELECTORAL** es producto de un esfuerzo plural que se aplica como abono a una cultura democrática para el desarrollo y superación de la colectividad tamaulipeca, con el propósito de lograr su mayor interés

GACETA ELECTORAL



# DISTRITOS ELECTORALES

# DISTRITOS ELECTORALES



**PROCESO ELECTORAL**  
**Tamaulipas**  
**2015 - 2016**

Más detalles en:  
**www.ietam.org.mx**





## La Preparación del Proceso Electoral 2015-2016.

Entrevista al Lic. Juan Esparza Ortiz.  
Secretario Ejecutivo del IETAM

Por:

Lic. José Nereo Zamorano García



### “Desarrollo del Proceso Electoral 2015- 2016”

#### ¿CUÁLES SON LAS PRIMERAS ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN PARA LA PREPARACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL Y PARTICULARMENTE DE LAS ELECCIONES?

El pasado mes de junio iniciaron las actividades de este órgano colegiado, integrado de acuerdo con el mandato constitucional. Lo primero, fue ajustar la normatividad interna, es decir, el reglamento de sesiones del Consejo General, el reglamento interior y en cumplimiento al nuevo mandato de nuestra ley electoral, dar a conocer el calendario electoral 2015-2016. Además, la conformación de las cuatro comisiones permanentes que enmarcan nuestra legislación local: Educación Cívica, Difusión y Capacitación; Procedimientos Administrativos Sancionadores; Prerrogativas, Partidos y Agrupaciones y Organización Electoral. Y la conformación de las comisiones especiales de Seguimiento y Registro de Candidatos Independientes y la de Igualdad de Género. De estas comisiones, las permanentes, están integradas por 5 Consejeros Electorales y representantes de cada uno de los Partido Políticos acreditados ante este consejo.



Lic. Juan Esparza Ortiz, secretario ejecutivo del IETAM amablemente nos concedió una entrevista

#### ¿PUEDE USTED DESCRIBIRNOS LAS INTEGRACIONES DE ALGUNAS DE ÉSTAS COMISIONES?

Cada comisión tiene un presidente: la de Educación Cívica, Difusión y Capacitación, la preside la Consejera Nohemí Argüello Sosa; la comisión de Procedimientos Administrativos Sancionadores la Consejera Frida Denise Gómez Puga; en la comisión de Prerrogativas, Partidos y Agrupaciones, el Consejero Ricardo Hiram Rodríguez González; la comisión de Organización Electoral el Consejero Óscar Becerra Trejo; en la comisión especial para el Seguimiento y Registro de Candidatos Independientes la Consejera Tania Gisela Contreras López y en la comisión especial de Igualdad de Género la Consejera María de los Ángeles Quintero Rentería.

#### ¿ÉSTAS COMISIONES YA ESTÁN TRABAJANDO?

Sí, han llevado a cabo diversos trabajos. Con la acreditación de representantes de partidos políticos, hay una excepción que nos marca nuestra legislación local, en el caso de las comisiones especiales se integran únicamente por Consejeros Electorales y no por representantes de partido; al igual que nos contempla una excepción en el caso de la Comisión de los Proce-



dimientos Administrativos Sancionadores, sólo está conformada por 5 consejeros; y las comisiones permanentes, por 5 Consejeros Electorales y un representante por cada partido político acreditado.

### **¿QUÉ VAMOS A ELEGIR EN ESTE PROCESO ELECTORAL, CUÁLES SON LAS ELECCIONES QUE SE CELEBRARÁN EL PRÓXIMO 5 DE JUNIO DEL 2016?**

Las elecciones que se van a considerar es la de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos. Ya se ha avanzado en diversas actividades: en el mes de noviembre se fijó el tope máximo de gastos para las precampañas de los precandidatos a Gobernador, Diputados por el principio de mayoría relativa y de los Presidentes municipales y/o planillas.

### **¿DEBIDO A LA REFORMA ELECTORAL, CUÁL ES LA VARIABLE EN EL CASO PARTICULAR DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS?**

Tenemos una variación en cuanto al número de miembros que deberán integrar cada uno de los 43 ayuntamientos, concretamente en los municipios de Aldama y Miguel Alemán. Otra de las innovaciones en la reforma constitucional federal, en el caso de los ayuntamientos, es que solamente van a ser electos por 2 años, además que estará considerada la reelección para los que participen en el proceso 2015-2016 en el siguiente proceso electoral 2017-2018.

### **CON RESPECTO A LA ELECCIÓN DE CONSEJEROS ELECTORALES, ¿CUÁNDO TOMARÁN PROTESTA?**

El 12 de diciembre tomarán protesta, la fecha límite que establece nuestra legislación es a más tardar el día 10 de diciembre, una vez que se les tome la protesta de ley se llevarán a cabo una serie de actividades internas de preparación, para que, el sábado 9 de enero queden debidamente instalados los 22 Consejos Distritales y los 43 Consejos Municipales.

### **¿SERÁ HASTA EL PRÓXIMO MES DE MARZO CUANDO LOS CIUDADANOS NOS ENTEREMOS SI HAY CANDIDATURAS INDEPENDIENTES?**

Sí. Tenemos aproximadamente 9 personas que se han comunicado a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Agrupaciones Políticas, manifestando su interés, pero solamente un ciudadano ha presentado documentación, esa manifestación está en análisis por parte de la Dirección Ejecutiva.

### **¿Y HASTA QUE SE VEA QUE TIENEN TODA LA DOCUMENTACIÓN Y LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PODRÁN SER CONSIDERADOS COMO POSIBLES CANDIDATOS?**

Así es, en un lapso de 48 horas revisamos que la documentación cumpla con los requisitos legales y en caso de no cumplir se le hace la prevención para que en 48 horas lo subsane.

### **FINALMENTE, DE ACUERDO A LOS NÚMEROS, 325 CIUDADANOS ELECTOS COMO CONSEJEROS DE UNA DEMANDA INICIAL DE 900**

Así es, se seleccionaron 325 Consejeros propietarios en los Consejos Distritales y Municipales que iniciarán sus funciones el próximo sábado 9 de enero.

### **PARA ESTO, ¿SE LES HA OTORGADO ALGUNA CAPACITACIÓN, SE LES VA A SEGUIR CAPACITANDO, QUE VA A SUCEDER?**

Desde luego, a través de la Coordinación de la Secretaría Ejecutiva con las distintas Direcciones Ejecutivas y áreas del Instituto se les brindó una capacitación a los presidentes y secretarios de los 65 Consejos, encaminada y enfocada a la sesión de instalación, la preparación de convocatoria, preparación de orden del día, guiones para sesión, aprobación del horario de atención al público en proceso electoral.



**LA SECRETARÍA EJECUTIVA YA HA GIRADO INSTRUCCIONES, SUPONGO, A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ORGANIZACIÓN Y LOGÍSTICA PARA QUE ATIENDA LA INSTALACIÓN FÍSICA DE CADA UNO DE LOS CONSEJOS, EN CADA UNO DE LOS MUNICIPIOS, EN CADA UNO DE LOS DISTRITOS, ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO? ¿SE ENVÍA DESDE VICTORIA MOBILIARIO? ¿CÓMO SE HACE ESTO?**

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Logística, está atendiendo la distribución de todo el mobiliario y equipo de cómputo, para el día de hoy tenemos cubierto el 100 % de mobiliario para que los 65 Consejos estén ya conformados y no tengan ningún problema en su sesión de instalación.

**A PROPÓSITO DE LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES, ¿EL INSTITUTO TIENE PREVISTO ALGÚN CURSO O PROCEDIMIENTO DE CAPACITACIÓN PARTICULAR PARA LOS SECRETARIOS DE LOS CONSEJOS ELECTORALES?**

El pasado 4 de enero, recibieron una capacitación, la primera fase fue para llevar a cabo la sucesión de instalación. Más adelante tenemos una capacitación que está coordinando la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica, Capacitación y Difusión que inicia a partir del jueves 7 de enero y sucesivamente estarán llevando capacitación más específica a los Consejeros Electorales Municipales o Distritales. Se tiene contemplado para los secretarios una capacitación exclusiva en materia de oficialía electoral, ahora los secretarios auxilian a la secretaría ejecutiva en el tema relacionado con la oficialía electoral que está encaminada a la recepción de denuncias por parte de los representantes de los partidos políticos o ciudadanía para efecto de dar fe en los hechos que se estén suscitando.

**SECRETARIO, HAY MUCHOS TEMAS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL, O LA PREPARACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL, OJALÁ Y PODAMOS SEGUIR PLATICANDO CON RESPECTO DE ELLO A LO LARGO DE ESTA ETAPA, Y FINALMENTE EN LA ETAPA DE RESULTADOS, PERO AHORA, POR LO PRONTO, ¿QUÉ NOS PUEDE ADELANTAR CON RESPECTO A PLATAFORMAS DE LOS PARTIDOS?**

Desde luego las plataformas electorales fueron presentadas en tiempo y forma por parte de los partidos políticos, y el Instituto, el pasado 23 de diciembre aprobó e hizo de conocimiento el cumplimiento en cada una de las plataformas políticas, en dicho acuerdo se ordenó enviarlas vía electrónica a cada uno de los partidos políticos para que todos las conocieran, los 9 partidos políticos que actualmente cuentan con acreditación y representación ante el Consejo General cumplieron en tiempo y forma con la presentación de sus plataformas políticas.

**Y EN EL CASO DE CANDIDATURAS COMUNES**

El instituto el pasado 28 de diciembre aprobó, la modificación a la fecha prevista por el artículo 89 de la Ley Electoral para el registro de convenio de candidaturas comunes del 10 al 20 de enero. A efecto de que existiera el principio de equidad, principio rector en la materia, y atendiendo la inconveniencia de candidatos registrados antes de la fecha, el Instituto decidió hacer la modificación correspondiente.

**EN CUANTO A CAMPAÑAS, ¿QUÉ PODEMOS SEÑALAR POR AHORA?**

Vamos a esperar que inicien las precampañas el 20 de enero y posteriormente estaremos viendo las campañas electorales. Para el próximo número de Gaceta Electoral seguramente habremos concluido con la Jornada Electoral y para entonces sin duda, nuestra revista publicará los detalles de las acciones que se hayan realizado.

Muchas Gracias.





# El Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas CONVOCA

**A LOS CIUDADANOS DEL ESTADO QUE ASPIREN AL CARGO DE CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS CONSEJOS  
DISTRITALES Y MUNICIPALES DEL INSTITUTO ELECTORAL DE TAMAULIPAS PARA EL PROCESO ELECTORAL  
2015-2016, A PARTICIPAR EN EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE DICHS CARGOS**

## BAJO LAS SIGUIENTES: BASES

**PRIMERA.** Del órgano responsable. El órgano responsable de la conducción, supervisión y designación de los integrantes de los Consejos Distritales y Municipales, será el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas. La Secretaría Ejecutiva fungirá como parte operativa y las direcciones ejecutivas y áreas de apoyo del IETAM como coadyuvantes.

**SEGUNDA.** De las etapas del procedimiento. Las etapas del procedimiento de selección y designación de los integrantes de los Consejos Distritales y Municipales son las siguientes:

1. Emisión, publicación y difusión de la convocatoria;
2. Recepción de solicitudes de inscripción de los aspirantes;
3. Integración y envío de expedientes al Consejo General;
4. Revisión de cumplimiento de requisitos;
5. Valoración curricular y entrevistas;
6. Elaboración y observación de las listas de propuestas; y
7. Aprobación de las propuestas definitivas.

**TERCERA.** De los requisitos. Los aspirantes a ocupar los cargos de Consejero o Consejero Electoral de los Consejos Distritales y Municipales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser originario del municipio o distrito, en su caso, o contar con una residencia efectiva de por lo menos tres años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;
- III. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía vigente;
- IV. Tener más de 25 años de edad al día de la designación;
- V. Poseer instrucción suficiente al día de la designación;
- VI. Contar preferentemente con los conocimientos y experiencia en materia político-electoral que le permita el desempeño de sus funciones;
- VII. No haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; y
- VIII. Manifestar bajo protesta de decir verdad que:

- a) No ha sido condenado por delito intencional;
- b) No guarda el carácter de ministro de asociaciones religiosas y culto público;
- c) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los tres años anteriores a la designación;
- d) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los tres años anteriores a la designación;
- e) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal, local o municipal; y
- f) No haberse desempeñado durante los tres años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado, tanto del gobierno de la federación como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno; Gobernador, Secretario de Gobierno o su equivalente; Presidente Municipal, Síndico, Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos.

**CUARTA.** De la documentación. Los interesados en participar en el proceso de selección y designación de los integrantes de los Consejos Distritales y Municipales Electorales deberán presentar la documentación siguiente:

- a) Solicitud de registro de aspirantes para integrar consejos electorales;
- b) Original y copia del acta de nacimiento;
- c) Copia por ambos lados de la Credencial para Votar con Fotografía;
- d) Comprobante de domicilio, correspondiente al distrito electoral o municipio al que pertenezca, (recibo de agua, luz o teléfono), con una antigüedad no mayor a tres meses (Original y copia);
- e) Certificado de no antecedentes penales o declaración bajo protesta de decir verdad, de no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiere sido de carácter no intencional o imprudencial;

Fundamento legal:

- Artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado C, numerales 3, 10 y 11; y 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Artículo 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Artículo 20, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas;
- Artículos 81, 93, 99, 100, 101, fracciones III, X y XI, 103, 104, 110, fracciones IV, V, VII, XVIII, LXVII, LXVIII y LXIX; 113, fracción XV, 115, 134, fracción II y 141, 143, 144, 160, 161 y 162 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas; y
- Acuerdo INECG85/2015, de fecha 9 de octubre de 2015, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que ejerce la facultad de atribución y aprueba los Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los organismos públicos locales electorales.

El domicilio designado para la entrega de documentación en cada sede se dará a conocer con oportunidad a través de:  
[www.ietam.org.mx](http://www.ietam.org.mx), en el Sistema Estatal de Radio Tamaulipas, en Radio UAT y llamando al 01.800.849.4358

f) Declaración, bajo protesta de decir verdad, en la que manifieste:

- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- No haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local; y
- No guardar el carácter de ministro de asociaciones religiosas y culto público.

g) Currículum Vitae; el cual deberá contener, entre otros datos, nombre y apellidos completos, domicilio, teléfonos y correo electrónico, estudios realizados, trayectoria laboral, académica, política, docente y profesional, publicaciones, actividad empresarial, cargos de elección popular, participación comunitaria o ciudadana y el carácter de dicha participación;

h) En su caso, las publicaciones, certificados, comprobantes con valor curricular u otros documentos que acrediten que cuenta con los conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;

i) Un escrito máximo de dos cuartillas, en letra Arial, tamaño de fuente 12, a interlineado 1.5 en el que el aspirante exprese las razones por las que aspira a ser designado;

j) En su caso, copia de su título, cédula profesional y/o documento que acredite el mayor grado de estudios;

k) Constancia de Registro Federal de Contribuyentes (RFC) con homoclave expedida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) o Cédula de Identificación Fiscal (Se solicitará al momento que sean designados); y

l) Dos fotografías recientes tomadas de frente y en tamaño infantil.

Los documentos originales que sean presentados serán devueltos al solicitante, una vez que hayan sido debidamente cotejados, con las copias que se anexen.

**QUINTA.** Recepción de solicitudes de inscripción. La recepción de documentos de los aspirantes a integrar Consejos Distritales y Municipales Electorales, se llevará a cabo del día 19 al 31 octubre de 2015, en las instalaciones de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Tamaulipas, sito en calle Morelos No. 501, zona centro, Ciudad Victoria, Tamaulipas, con un horario de 9:00 a 20:00 horas.

El Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, podrá establecer sedes alternas para la recepción y el desarrollo del procedimiento de selección y designación de Consejeros Distritales y Municipales Electorales, en diferentes municipios de la entidad, en los días y horarios establecidos en la presente base, a las cuales se deberá dar la más amplia difusión.

Concluidos los plazos señalados en la presente Base, no se recibirá ninguna solicitud.

**SEXTA.** De la integración de los expedientes. Concluida la recepción de las solicitudes por la Secretaría Ejecutiva, se integrarán los expedientes respectivos y se remitirán a los Consejeros Electorales del Consejo General.

Posteriormente se procederá a la revisión del cumplimiento de los requisitos legales, a la integración y aprobación de una lista de los ciudadanos que satisficieron los requisitos y de aquellos que omitieron el cumplimiento de algún requisito.

Estas listas deberán ser publicadas en el sitio de internet del Instituto Electoral de Tamaulipas [www.ietam.org.mx](http://www.ietam.org.mx), así como en los estrados del propio Instituto, a más tardar el 5 de noviembre del 2015.

**SÉPTIMA.** De la valoración curricular y las entrevistas. La sub etapa de valoración curricular inicia una vez que se haya publicado la lista de aquellos aspirantes que hubiesen cumplido los requisitos legales. Se realizará por los Consejeros Electorales del Consejo General. Esta sub etapa se llevará a cabo del 6 al 12 de noviembre de 2015.

La sub etapa de entrevistas se llevará a cabo del 16 al 27 de noviembre de 2015.

**OCTAVA.** De la elaboración y observaciones de las listas de propuestas. Entre el 28 de noviembre y el 2 de diciembre de 2015,

los consejeros electorales celebrarán reuniones de trabajo para determinar qué aspirantes resultaron idóneos y por ende formarán parte de la propuesta de lista de candidatos a consejeros electorales distritales y municipales, misma que será publicada a más tardar el 3 de diciembre de 2015 en la página web y en los estrados del Instituto.

La lista referida en el párrafo anterior será remitida al Secretario Ejecutivo del Consejo General para que, en cumplimiento de lo que dispone la fracción XV del artículo 113 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, la presente ante el Consejo General para su aprobación.

### Observación de la lista de propuestas.

Aquellos interesados en presentar observaciones respecto de las listas mencionadas ante los Consejeros Electorales, podrán hacerlo en un plazo de 3 días posteriores a su publicación.

Las observaciones que, en su caso se presenten, deberán acompañarse de los elementos objetivos que sustenten o corroboren sus afirmaciones.

Los Consejeros Electorales valorarán, en un plazo de 48 horas, las observaciones que, en su caso, se hubiesen presentado.

**NOVENA.** De los criterios para la designación. Para la designación de los Consejeros Electorales de los 22 Consejos Distritales y 43 Consejos Municipales, se tomarán en cuenta los criterios que garanticen la imparcialidad, independencia y profesionalismo de los aspirantes, a saber:

- a) Compromiso democrático;
- b) Paridad de género;
- c) Prestigio público y profesional;
- d) Pluralidad cultural de la entidad;
- e) Conocimiento de la materia electoral; y
- f) Participación comunitaria o ciudadana.

**DÉCIMA.** De la aprobación de las propuestas definitivas. El Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, en sesión pública que celebre a más tardar el 10 de diciembre de 2015, designará a los integrantes de los Consejos Distritales y Municipales Electorales para el Proceso Electoral Local 2015-2016.

**DÉCIMA PRIMERA.** Disposiciones Generales. Aprobado el Acuerdo de Integración de Consejos Distritales y Municipales Electorales, la Secretaría Ejecutiva notificará vía telefónica a los aspirantes su designación y les dará a conocer la fecha de instalación del Consejo Electoral respectivo para rendir la protesta de Ley.

Asimismo, a la lista y al Acuerdo de Integración de los 22 Consejos Distritales y 43 Consejos Municipales se les dará la máxima publicidad en el Periódico Oficial del Estado, en los estrados del Instituto Electoral Tamaulipas y su página de internet [www.ietam.org.mx](http://www.ietam.org.mx).

Los resultados de cada etapa deberán ser publicados en los estrados del Instituto Electoral Tamaulipas y su página de internet [www.ietam.org.mx](http://www.ietam.org.mx), conforme al principio de máxima publicidad.

**DÉCIMA SEGUNDA.** De la instalación y vigencia. Los 22 Consejos Distritales y 43 Consejos Municipales Electorales quedarán formalmente instalados a más tardar dentro de la primera semana del mes de enero del año 2016, concluyendo sus funciones al término del proceso electoral de conformidad con la declaratoria que al respecto emita el Consejo General.

**DÉCIMA TERCERA.** De los casos no previstos. Los casos no previstos en la presente Convocatoria serán resueltos por el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas.

Los Consejeros Electorales podrán mediante acuerdo modificar los plazos establecidos en la presente convocatoria de acuerdo con las necesidades del procedimiento.

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** La presente convocatoria entrará en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas.

**SEGUNDO.** La presente convocatoria deberá ser publicada en los estrados del Instituto Electoral Tamaulipas y su página de internet [www.ietam.org.mx](http://www.ietam.org.mx), así como en el Periódico Oficial del Estado y a través de medios impresos de comunicación. La Secretaría Ejecutiva instrumentará las acciones correspondientes para la difusión más amplia de la presente convocatoria.

☎ 01.800.849.4358

Morelos Oto, 501,  
Cd. Victoria, Tam., México.  
Tel. 01.834.315.1234

Consulta las bases en: [www.ietam.org.mx](http://www.ietam.org.mx)

Lic. Jesús Eduardo Hernández Anguiano  
CONSEJERO PRESIDENTE

Lic. Juan Esparza Ortiz  
SECRETARIO EJECUTIVO

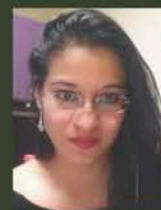
PROCESO ELECTORAL  
Tamaulipas  
2015-2016



# Libertad de Expresión y Desarrollo de los debates políticos

*Reflexión sobre una reforma constitucional no implementada.*

POR LIC. MÓNICA CALLES MIRAMONTES\*



**Sumario:** I. Introducción. II. Libertad de expresión en las campañas electorales. III. Regulación de los límites a la libertad de expresión en las contiendas electorales. IV. Análisis del límite a la libertad de expresión por la SCJN. V. La experiencia de 2014 y 2015 en el desarrollo de los debates. Resoluciones del TEPJF. VI. Definición legal de la calumnia y la interpretación de la SCJN. VII. Conclusiones

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que se cuestionaron en mayor medida durante el proceso electoral de 2006 fue el de las llamadas “campañas negras” o “guerra sucia”.

Una de las características de ese proceso electoral fue que las estrategias de los partidos políticos para atraer el interés de los ciudadanos, no se basaron en la presentación de la plataforma electoral de los partidos o la difusión de ideas propositivas, sino que se distinguió por campañas de desprestigio hacia los principales contendientes.

Lo anterior es un referente de suma importancia dentro del Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral ya que durante el desarrollo del proceso electoral, mediante la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006,<sup>1</sup> la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó la implementación de un procedimiento especializado sancionador, que fue motivado en la necesidad de establecer un mecanismo eficaz para que el árbitro electoral conociera y resolviera de aquellas conductas que podían vulnerar la equidad en el desarrollo de las contiendas electorales; como lo eran, los spots que lejos de propuestas y un debate de ideas, tenían como finalidad el desprestigio, transmitiendo información a la ciudadanía que en algunos casos, incluso, carecía de veracidad.

Con la reforma político electoral 2007-2008, se configuró mediante bases constitucionales y legales el procedimiento especial sancionador, caracterizado especialmente por ser sumario y por regular la posibilidad del dictado de medidas cautelares a fin de evitar daños irreparables en una contienda.

En esta misma reforma, a nivel constitucional se establecieron límites a las expresiones que podían presentarse en la propaganda política, dotándose de protección a los partidos políticos e instituciones, respecto de la propaganda denigratoria; y, por otra parte, se prohibió que se calumniara a las personas.

Ahora bien, en la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, surgió un cambio de gran importancia en torno a las reglas bajo las cuales debe desarrollarse el debate en las campañas electorales; empero, hasta ahora, no puede advertirse la implementación de ellas.

Esto, porque lejos de existir un cambio sustantivo en el desarrollo de los debates electorales, esta reforma constitucional en realidad constituyó un cambio en el tipo administrativo bajo el cual se clasifica la prohibición de difundir propaganda que pueda dañar la imagen de las instituciones y los partidos políticos; inclusive, se ha ampliado, de forma cuestionable, la procedencia de las quejas por esta infracción

---

\*Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Especialidad en Justicia Administrativa por el Instituto de Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

<sup>1</sup> En marzo de 2006, la Coalición “Por el bien de todos”, solicitó al Secretario del Consejo General del IFE que incluyera como punto del orden del día de la sesión a celebrarse el 13 de marzo de 2006, un proyecto de acuerdo mediante el cual el IFE ordenaría a la Coalición “Alianza por México” el retiro de dos promocionales que se difundían en radio y televisión, en razón de que, a su consideración, no cumplían con las disposiciones constitucionales y legales. El contenido de los promocionales, era el siguiente: Aparece el candidato a Presidente de la República de la coalición ‘Alianza por México’, Roberto Madrazo Pintado y dice: ‘Debatir es la esencia de la Democracia y tú, Andrés Manuel, te niegas a debatir. Por eso tengo que hacerlo de esta manera. Luego aparece una pantalla en negro y se escucha una voz en off: ‘APROVECHO PARA RECORDARLES QUE TIENE QUE ACTUAR CON RECTITUD CON HONRADEZ, QUE NO QUEREMOS NOSOTROS POLÍTICOS CORRUPTOS’. Vuelve aparecer a cuadro Roberto Madrazo y dice: ‘¿Entonces porque trabajas con Bejarano el de las ligas, Ponce el de las Vegas e Imaz el de las Bolsas?’ ‘Dices una cosa y haces otra. Vamos a debatir. Vamos hablando de frente.’



administrativa.

## II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha definido que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión tiene una doble dimensión: la individual y la social. Estas requieren, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. En este sentido, dicho tribunal ha señalado que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.<sup>2</sup>

En una sociedad democrática el respeto efectivo a la libertad de expresión es un pilar fundamental. De esta forma, en el marco de una contienda electoral es importante el desenvolvimiento de un debate abierto y crítico hacia: las propuestas de los actores políticos, la aptitud de los candidatos, así como el desempeño que en su trayectoria profesional o, en su caso, como servidores públicos han mostrado.

Esto es así, ya que uno de los aspectos que debe ser protegido con especial cuidado, es el derecho de la sociedad a recibir información veraz, noticias y conocer opiniones de terceros, para procurar en mayor medida la emisión de un voto en el cual la ciudadanía se encuentre debidamente informada.

## III. REGULACIÓN DE LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES.

Dado los acontecimientos que se desarrollaron en el proceso electoral 2005-2006, el Poder Revisor Permanente de la Constitución consideró necesario el establecimiento de límites a la propaganda difundida por los actores políticos, y en 2007, en el artículo 41, base II, apartado C, se estableció que: *“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.”*

En ese tenor, resultaba muy claro que en los debates entre los partidos políticos generados en el marco de una contienda electoral, se protegía la imagen de las instituciones, los partidos y a las personas.

En 2014, se suprimió de la Constitución Federal la porción normativa que señalaba *“denigrar a las instituciones y a los propios partidos”*.

Pero, ¿qué implicó en realidad esta modificación constitucional? En un primer momento se advertía que se abría la posibilidad de propaganda en la que se presentaran críticas más fuertes entre los institutos políticos, y en las que no sería ya considerado como una infracción en materia electoral, cuando en su contenido se presentaran expresiones que pudieran desestimar o generar un daño hacia la imagen de los partidos.



No obstante el cambio en la Constitución, al expedirse las normas secundarias –Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales -LGPE-, y las relativas a las entidades federativas–, volvió a incorporarse la prohibición de presentar propaganda denigratoria hacia las instituciones y partidos políticos

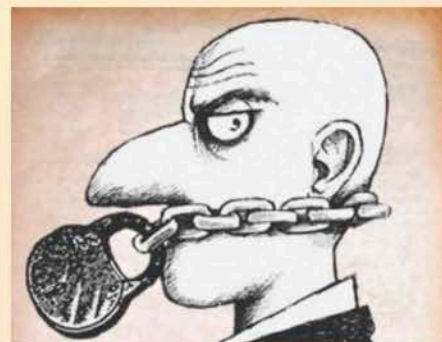
## IV. ANÁLISIS DEL LÍMITE A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN POR LA SCJN

El primer debate sobre las implicaciones de la reforma de 2014 en torno a este tema, fue llevado a cabo por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de octubre de dos mil catorce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014.

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párrafos 77, 78, 79 y 80.



En dicho medio de control constitucional, se declaró la invalidez de la prohibición de denigrar a las instituciones y partidos políticos, que se establecía en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, porque la restricción a la libertad de expresión que pretendía imponerse, carecía de sustento constitucional al haberse eliminado del artículo 41 de la Carta Magna, y por no encontrarse dentro de los límites establecidos en el artículo 6 del texto fundamental, que prevé los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.



Posteriormente, se resolvieron más acciones de inconstitucionalidad<sup>3</sup> en las que el máximo órgano jurisdiccional del país declaró por mayoría de ocho votos, la inconstitucionalidad de normas que pretendían establecer mayores límites a la libertad de expresión, que no se referían específicamente al de la calumnia hacia las personas.

En la actualidad, sigue siendo un tema de análisis de la SCJN, la cual cada vez incorpora mayores elementos para replantearse en el desarrollo de los debates electorales y los límites que bajo la constitucionalidad y convencionalidad de las normas, pueden imponerse -más adelante se abordará lo relativo al estudio de la definición del concepto legal de calumnia, llevado a cabo por dicha autoridad-.

Al respecto, resulta de gran importancia reproducir uno de los argumentos que se advierte en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y acumuladas, mismo que es retomado del primer precedente<sup>4</sup> en el cual se abordó el estudio de este tema:

*"146. El punto de partida para el análisis de la disposición impugnada es la modificación que el constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C de la Constitución General mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce. En relación con este punto, este Tribunal Pleno, al resolver, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce la acción de inconstitucionalidad 35/2014, por unanimidad de votos, determinó que lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución, **sólo protege a las personas frente a las calumnias**. Lo anterior, en razón de que la norma constitucional referida fue reformada, y **excluyó del ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos.**"*

En la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas (página 276), al analizarse la legislación electoral del estado de Veracruz, la SCJN señaló lo siguiente:

*"En esta tesitura, **la restricción a la propaganda relacionada con las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos**, prevista en los artículos 70, fracción V, y 288, fracción IX **no tiene cabida dentro de las restricciones previstas** en el artículo 6º constitucional.*

***Esta conclusión se ve reforzada porque dicha restricción protege a las instituciones y a los partidos políticos, los que por su carácter público deben tener un umbral de tolerancia mayor que de cualquier individuo privado.**"*

Puede observarse que la interpretación de la SCJN es que, a partir de la reforma en comento el Poder Constituyente Permanente excluyó del ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos, a partir de la naturaleza de estos sujetos y de los fines que constitucionalmente le han sido impuestos; lo que debe traer como consecuencia la apertura de los debates políticos, la hipercrítica, la libre circulación de ideas e información respecto de los actores políticos.

## V. LA EXPERIENCIA DE 2014 Y 2015 EN EL DESARROLLO DE LOS DEBATES. RESOLUCIONES DEL TEPJF

No obstante lo resuelto en la acciones de inconstitucionalidad, en la práctica no se ha reconocido un obstáculo para que las autoridades electorales se pronuncien sobre propaganda electoral en las que se desestime la imagen de los partidos políticos.

Esto, porque a partir del 2015 el TEPJF, si bien ha considerado que no pueden conocer de asuntos por denigración, ha resuelto también que la protección de la calumnia debe abarcar a los partidos políticos, bajo un argumento de protección de derechos humanos de las personas jurídico-colectivas.

<sup>3</sup> Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas; acción de inconstitucionalidad 64/2015 y acumuladas, y la acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas.

<sup>4</sup> En la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas, se resolvió lo siguiente: "En otras palabras, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, más no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar." (página 200 de la sentencia).



Bajo este postulado, en mayo de 2015, la Sala Superior resolvió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-92/2015, en el cual se analizó una determinación de la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE, en la que resolvió que una denuncia presentada por un partido político en que se acusó por publicidad que valuaba como denigratoria, no podía ser atendible.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional consideró que la prohibición de calumniar a las personas, constitucional y convencionalmente aceptada, debía hacerse extensiva a los partidos políticos, por lo que debía reconocérseles la calidad de sujetos pasivos de propaganda política-electoral calumniosa, ya que, estos entes tienen el carácter de una persona jurídica de Derecho Público.

Asimismo, resolvió que era procedente la presentación de una queja por parte de un partido político en defensa de un servidor público emanado de sus filas —en el caso tenía, el gobernador de una entidad federativa—.

Debe destacarse que, desde que se establecieron las bases legales de los procedimientos especiales sancionadores —Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales—, el legislador reconoció que cualquier persona podía presentar denuncias por presuntas infracciones en materia electoral, estableciéndose como única excepción las quejas por denigración o calumnia, en las cuales se exigía que se interpusieran por la parte agraviada<sup>5</sup>. Cabe destacar que estas reglas fueron replicadas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, la Sala Superior en el precedente que se ha mencionado, consideró que un partido político se encontraba legitimado para presentar quejas por propaganda que estimare calumniosa en su contra y del servidor público que en su momento hubiera llegado al cargo habiendo sido postulado por dicho instituto político.

Este criterio, hasta ahora, ha sido consistente, y en junio de dos mil quince, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral resolvió el recurso de procedimiento especial sancionador, identificado con la clave SUP-REP-446/2015<sup>6</sup>. En la resolución señaló lo siguiente: “...es criterio de esta Sala Superior que la propaganda calumniosa sí puede afectar a los partidos políticos cuando se refiera a **personas vinculadas o asociadas con ellos**, y por lo tanto están legitimados para denunciarla.”

De esta manera, con los criterios apuntados, se advierte que en el tipo administrativo de calumnia se amplió a los sujetos pasivos de esa infracción, a fin de otorgar una protección a los partidos políticos; además, se ha flexibilizado el requisito de procedencia de la denuncia, respecto de la legitimación para presentar este tipo de quejas, en virtud que ahora los institutos políticos pueden alegar un exceso en la libertad de expresión de los contendientes electorales, cuando estimen que dañan su propia imagen o la de personas vinculados a ellos, lo cual abarca un universo indeterminado, que lleva al desconocimiento de lo que mandata la norma legal.

Así, podemos observar que después que en la Carta Magna se eliminó la prohibición de denigrar a los partidos e instituciones —lo que fue objeto de interpretación de la SCJN—, en la práctica jurisdiccional, esta cuestión se ha traducido en dos cambios de relevancia en el estudio de este tipo administrativo.

Por una parte, el TEPJF reconoció que los partidos políticos son sujetos pasivos de esta infracción; y por otro lado, amplió la legitimación para la interposición de este tipo de quejas. En este sentido, no se ha impactado de manera real en el campo de los debates políticos.

## VI. DEFINICIÓN LEGAL DE LA CALUMNIA Y LA INTERPRETACIÓN DE LA SCJN

En la actualidad, la SCJN ha continuado analizando la regulación sobre la calumnia como infracción en materia electoral, y al respecto, el pasado 11 de febrero de 2016, declaró inconstitucional la porción normativa del artículo 324 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que señalaba: “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.”

Cabe destacar que esta definición del concepto de calumnia, es la misma que tenemos en el artículo 471, párrafo segundo de la LGIPE y que ha sido la base para la resolución de los asuntos que se han conocido por las autoridades electorales a nivel federal.<sup>7</sup>

En las acciones de inconstitucionalidad<sup>8</sup> en donde la SCJN ha analizado el concepto de calumnia, además de señalar que los partidos políticos e instituciones ya no gozan de protección, ha resaltado los siguientes aspectos:

<sup>5</sup> Ver Jurisprudencia 36/2010, de rubro: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA.” Emitida por la Sala Superior.

<sup>6</sup> Otros ejemplos en donde la Sala Superior ha abordado el análisis de una posible calumnia a partidos políticos son los expedientes SUP-REP-215/2015 y SUP-REP-168/2015.

<sup>7</sup> En el SUP-REP-40/2015 la Sala Superior sostuvo como criterio que, conforme a la definición del artículo 471 de la LGIPE, el concepto de calumnia se circunscribe a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, señalando que tal concepto debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos.

<sup>8</sup> El mismo tema fue abordado en la acción de inconstitucionalidad 64/2015.





a) La necesidad de un debate político profundo, más abierto, en el que exista una posibilidad de una hipercrítica hacia los actores políticos, a fin de garantizar un voto informado.

b) Se contrasta la definición de calumnia obtenida del Diccionario de la Real Academia Española, en la que se advierten como elementos, no solo la imputación de delitos o hechos falsos, sino que estos se realizan con el pleno conocimiento que son falsos. En este sentido, se cuestiona que la definición legal no incorpore como un elemento que el sujeto activo del tipo de calumnia haga un señalamiento con plena conciencia de su falsedad.

c) Por otra parte, destacan que en la definición legal se exige, para que una expresión se considere calumniosa, el análisis de un posible impacto en un proceso electoral, lo cual es un elemento que introduce falta de certeza, dadas las dificultades que se pueden presentar al determinar esta situación.

Lo anterior deberá tener un impacto en los asuntos que llegan a conocimiento de las autoridades electorales; ya que esta definición, declarada inconstitucional, es la que se ha utilizado a partir del 2015 para la resolución de los procedimientos sancionadores.

## VII. CONCLUSIONES

Tras la reforma constitucional que se ha analizado, se ha presentado una divergencia entre la interpretación de la SCJN y la implementación que se dio durante los procesos electorales desarrollados en 2014 y 2015.

Por una parte, la SCJN reconoce no solo la falta de sustento constitucional del tipo administrativo que se circunscribía a la denigración, sino que ha señalado que el Poder Constituyente ha extraído del ámbito de protección a los partidos políticos e instituciones, y por otra parte las autoridades jurisdiccionales en materia electoral han protegido a dichos sujetos bajo el tipo administrativo de calumnia, presentando como argumento que son personas jurídico-colectivas.

A esta conclusión es posible llegar, no sólo desde la idea que la SCJN lo resolvió de manera expresa; sino también a partir de un análisis de los conceptos que se han utilizado en los criterios jurisprudenciales de estas dos infracciones en materia electoral (desde la implementación de la reforma 2007-2008, a la fecha), de los cuales, se advierte que, con salvedad de imputación de delitos aplicable a personas físicas, la denigración y la calumnia a partidos se refiere a aquellas expresiones que se emiten con la finalidad de ofender la imagen, opinión o fama de estos entes públicos, lo que se aborda desde un análisis del canon de veracidad de la información difundida.



Debe destacarse que, respecto de la difusión de información que se estime inexacta o falsa, los partidos políticos tienen el derecho de réplica, garantizado por el artículo 6 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria respectiva.

Si bien es cierto, no puede desconocerse la calidad de personas a los partidos políticos; empero, no debe perderse de vista la naturaleza de los mismos: son creados bajo bases constitucionales con características y fines muy específicos, que los hacen distintos a otras entidades de interés público.

En primer término, conforme a la Constitución Federal, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política 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 y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para la consecución de sus fines, se rigen por una ley específica -Ley General de Partidos Políticos-, reciben financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades, gozan de prerrogativas estatales como el acceso a tiempos oficiales de radio y televisión, constitucionalmente se les reconoce el principio de autodeterminación de su vida interna.

En este contexto, los partidos políticos constituyen uno de los sistemas políticos bajo los cuales el Estado determinó se puede llegar al ejercicio del poder público. Y en este sentido, resulta fundamental la apertura de los debates que se generen entre los mismos. Esto, porque al desconocer las restricciones a la libertad de expresión -que no tengan un claro sustento en el artículo 6 Constitucional-, la ciudadanía contará con información que le permita discernir entre las diversas propuestas electorales, contribuyéndose positivamente a la formación de la opinión pública.

Así, dada la importante labor de los partidos políticos, en la propaganda electoral, no sólo se deben centrar en la difusión de sus propios postulados. Siendo necesario que se permita una amplia crítica hacia sus adversarios, ya que se pretende demostrar no solo la importancia de sus propuestas, sino la exposición de las razones por las que sostienen que son la mejor opción política; y por las cuales, estiman que los candidatos que postulan deben ser considerados sobre los otros contendientes; para lo que se requiere que se admita la posibilidad de una real crítica dura, un pleno debate de ideas.

Después de la reforma constitucional, lo que debe prevalecer es la libertad de expresión maximizada en los debates políticos, más allá de la protección de la imagen de los propios institutos políticos, que se encuentran sujetos a un constante y estricto escrutinio público de la ciudadanía.

El hecho que las autoridades jurisdiccionales amplíen la posibilidad de la interposición de quejas, cuando los partidos políticos argumenten que se les calumnia de forma indirecta cuando se afecta a una persona que está íntimamente vinculada al partido; no solo desnaturaliza el tipo administrativo en cuestión -que exige la presentación de estas quejas por la parte agraviada-, sino que aporta elementos que otorgan mayor subjetividad al analizar estos asuntos (afectación directa o indirecta), lo que puede traducirse en mayores límites a la libertad de expresión. Y esto, es contrario la intención de la última reforma constitucional y a la jurisprudencia emitida por la SCJN, al analizar estos asuntos.

Tomando en consideración las sentencias de la SCJN en torno a la definición de calumnia, tendrá que llevarse a cabo un nuevo análisis en torno a su tipificación; ello, en aras del cumplimiento de la predictibilidad de las resoluciones de las autoridades electorales; dándose parámetros claros de lo que implica la prohibición constitucional de proferir expresiones calumniosas.

Resultará interesante seguir observando el desarrollo de los criterios jurisprudenciales, durante el curso de las elecciones locales que se llevan a cabo en 13 entidades federativas en este año, y más aún, para el proceso electoral que dará inicio en 2017, en donde se pondrá otra vez a prueba el novedoso sistema electoral creado en 2014.



# Los Libros de la Gaceta

## **HERRAMIENTAS DIDÁCTICAS PARA IMPARTIR EL TALLER DE CAPACITACIÓN A OBSERVADORES ELECTORALES. Proceso Electoral 2015-2016**

*Instituto Electoral de Tamaulipas*

*Cd. Victoria, Tamaulipas. Diciembre de 2015. pp. 61*

El manual tiene como propósito apoyar la labor de capacitación de los ciudadanos que solicitaron su acreditación como observadores electorales, orienta en diversos aspectos relacionados con el proceso de enseñanza-aprendizaje y proporciona herramientas didácticas útiles ante la responsabilidad de conducir a un grupo, se divide en tres capítulos:

*I.- El observador electoral y su proceso de aprendizaje.*

*II.- Características del facilitador*

*III.- Estrategias didácticas que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje*

*Además, presenta ejercicios y ejemplos de técnicas didácticas de integración y planificación y un cuestionario para evaluar el curso impartido.*



## **MANUAL DEL OBSERVADOR ELECTORAL. Proceso Electoral 2015-2016**

*Instituto Electoral Tamaulipas*

*Cd. Victoria, Tamaulipas. Diciembre de 2015. pp. 154*

En toda elección los Observadores Electorales representan un elemento adicional de transparencia y legitimidad, su trabajo de seguimiento a las distintas etapas y actos propios del desarrollo de los comicios proporciona certeza y fomenta la participación libre de la ciudadanía. Por ello el Instituto Electoral de Tamaulipas pone a disposición de los ciudadanos una guía completa que representa una herramienta de capacitación para el buen desarrollo de tan noble tarea que apoyará el desempeño legal, transparente y equitativo del Proceso Electoral 2015-2016 en el Estado de Tamaulipas.

## **MANUAL PARA CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES. Proceso Electoral 2015-2016**

*Instituto Electoral de Tamaulipas*

*Cd. Victoria, Tamaulipas. Diciembre de 2015. pp. 193*

El manual proporciona las herramientas necesarias para orientar el desempeño de las Consejeras y Consejeros electorales Distritales y Municipales dentro de cada una de las etapas del proceso electoral.

Este documento constituye un referente de consulta para la actuación de los integrantes de los órganos desconcentrados del Instituto Electoral de Tamaulipas.





# Días de Historia



## ENERO

**5**

La Laja, se declara Villa de Méndez en honor del Gral. Pedro José Méndez. (1869).

**27**

Se expide la actual Constitución Política de Tamaulipas, siendo Gobernador José Morante (1921).

**31**

Se aprueba el Acta Constituyente de la Federación Mexicana, en ella se erige como Estado libre de la Federación a Tamaulipas (1824).

## FEBRERO

**6**

Se promulga en México la Ley Electoral que instituye el voto directo, otorga el derecho al sufragio a analfabetas y permite la participación de candidatos independientes (1917).

**14**

Vicente Guerrero, Presidente de México, muere fusilado en Cuilapan, Oaxaca (1831).

**17**

Fundación de la Villa del Nuevo Santander (1749).



## MARZO

**8**

Nace en Jiménez, Tam. El General Luis Caballero, Gobernador del Estado (1877)

**21**

S. Nace Benito Juárez, "Benemérito de las Américas". (1806)

**21**

Muere Guadalupe Victoria, primer Presidente de la Republica Mexicana. Gobierno el país en los periodos: 1823-1824 y 1824-1829. (1843)



# LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Y LOS ELEMENTOS DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL

POR **LIC. RAÚL BECERRA BRAVO<sup>1</sup>**



**SUMARIO:** I. Introducción. II. Principios que rigen el Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral. III. Análisis de los elementos de las infracciones administrativas en materia electoral. IV. Análisis de la resolución INE/CG979/2015 sobre la probable responsabilidad de un ministro de culto religioso. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

**RESUMEN:** La actividad punitiva del Estado no se circunscribe al tradicional Derecho Penal, sino que también abarca el denominado Derecho Administrativo Sancionador, incluso encontramos el Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral, el cual ha ido creando sus propios principios aunque le puedan resultar aplicables los correspondientes al Derecho Penal. Es por eso que en cierta medida (hasta donde sea aplicable) también las infracciones administrativas deben analizarse a partir de sus elementos constitutivos.

**PALABRAS CLAVE:** Antijuridicidad, conducta, culpabilidad, Derecho, delitos, electoral, infracciones, procedimientos, punitivo, responsabilidad, sanción, sujetos, tipicidad, tipo.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene la intención de explicar de manera breve cuáles son los principios que rigen en el Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral, asimismo, plantear un método de análisis de las infracciones administrativas partiendo de sus propios elementos, tomando en cuenta que aunque el Derecho Administrativo Sancionador es diferente al Derecho Penal, reúnen ciertas semejanzas en la actividad punitiva del Estado, por lo que es conveniente tomar en cuenta los principios que el Derecho Administrativo Sancionador ha adoptado del Derecho Penal, en el caso del primero en lo que se refiere a la tramitación, sustanciación, resolución e imposición de sanciones, con motivo que los sujetos de responsabilidad se encuentren en el supuesto jurídico establecido en la ley.

Partiendo de las ideas anteriores, se analizará un caso en concreto en el que se explicará la forma en que se sugiere debe realizarse el análisis para determinar si se actualizan los extremos legales para imponer una sanción, o bien, para declarar como infundado un procedimiento.

## II. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Dentro de la teoría del acto jurídico encontramos la categoría de actos lícitos y actos ilícitos, los cuáles los podemos encontrar prácticamente en todas las ramas del Derecho, de esta manera, podemos decir que hay conductas permitidas y conductas prohibidas a través de normas jurídicas que, en caso de ser transgredidas, pueden producir diversos efectos a fin de reestablecer el orden jurídico. Al respecto el autor Ignacio Galindo Garfias considera lo siguiente:

*"96. Actos lícitos e ilícitos.- Una importante gran clasificación de los actos jurídicos es aquella que los distingue ente actos lícitos y actos ilícitos, según que sean violatorios*

<sup>1</sup> Maestro en Derecho y Especialista en Derecho Electoral por la UNAM, además cuenta con Especialidad en Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; actualmente, se desempeña como Asesor de Consejero Electoral del INE; ha sido Subdirector de Quejas en la Dirección Jurídica del IFE y Vocal Secretario Distrital del IFE.



*de normas de orden público, contrarios a las buenas costumbres. El Derecho, en la apreciación de los actos jurídicos, puede aprobar o rechazar el comportamiento del sujeto que los realiza, como socialmente conveniente o por el contrario, inconveniente.”<sup>2</sup>*

Así, en materia civil lo que provoca una transgresión al orden jurídico es el resarcimiento del daño si la conducta tuvo efectos patrimoniales, o en caso contrario, puede producir la invalidez del acto; en materia administrativa se habla de nulidad absoluta o relativa del acto administrativo emitido por la autoridad, por lo que sus efectos se retrotraen hasta antes de su emisión; en materia penal, debe decirse que su catálogo de conductas son de ultima ratio, es decir, el legislador regula las conductas más dañinas o perniciosas para la sociedad, por lo que se sancionan con multas e incluso con penas que restringen la libertad corporal.

La actividad punitiva del Estado no se circunscribe al Derecho Penal, pero sí es posiblemente la rama del Derecho que ha desarrollado en mejor manera una serie de principios para realizar su actividad, pero dentro de esa actividad punitiva cobra una gran relevancia la relación que existe entre la administración pública y los particulares, no sólo por parte de la primera en los servicios públicos que debe ofrecer y en las atribuciones que expresamente la ley le confiere para la emisión de actos administrativos, por el contrario, a la administración pública le corresponde también vigilar que los particulares no violenten las disposiciones de carácter administrativo, a grado tal que se encuentran facultados de implementar un procedimiento a fin de verificar si se incumplió con una norma de orden público, y en su caso, imponer la sanción correspondiente. A esta función es a lo que en México, relativamente en forma reciente se le ha denominado como Derecho Administrativo Sancionador y que no debe confundirse con el tradicional Derecho Penal, aunque converjan en determinados principios.



En la doctrina no hay suficiente claridad sobre qué determina la intención del legislador para clasificar determinadas conductas en infracciones y cuáles en delitos, pero no está a discusión que en cada una de ellas el Estado se encuentra facultado para imponer las sanciones correspondientes, es decir, en ambos ámbitos, la actividad punitiva del Estado no está sujeta a debate.

<sup>2</sup> Ignacio Galindo Garfías, Derecho Civil, 25 ed., México, Porrúa, 2001, p. 214.



Es importante aclarar que bajo las teorías de John Locke y Montesquieu (y desde la antigüedad con pensadores griegos como Platón y Aristóteles) se hablaba de una división de poderes en las funciones del Estado en Legislativa, Administrativa y Judicial, sin embargo, la complejidad que se realiza en cada una de esas actividades ha demostrado que esa pureza de clasificación ya no se encuentra vigente, así, en el caso de México, encontramos que existen Tribunales Administrativos, Tribunales Laborales (administrativos y no judiciales) e incluso encontramos Órganos Constitucionales Autónomos que no pertenecen a ninguno de los poderes del Estado, pero que sí realizan una función del mismo y que entre otras muchas actividades resuelven controversias en funciones jurisdiccionales como ocurre precisamente en el caso del Instituto Nacional Electoral.

Bajo esta complejidad organizacional del Estado no se concibe ya la actividad punitiva del Estado sólo bajo los alcances del Derecho Penal, sino que abarca a la Administración Pública y los Órganos Constitucionales Autónomos para que determinen cuándo los sujetos de responsabilidad han incurrido en una infracción, lo cual realizan como hemos dicho en lo que se ha denominado como Derecho Administrativo Sancionador.

Es bajo estas ideas que en materia electoral podemos hablar de lo que se entiende como procedimientos administrativos sancionadores, que por cierto en la mayoría de los casos se trata de auténticos procesos y no de procedimientos, porque se cuenta con un actor, demandado y una autoridad encargada de la tramitación, sustanciación, resolución y, en su caso, imposición de sanción al sujeto responsable por violentar una norma de carácter general del ámbito electoral.

En efecto, en el ámbito electoral para resolver las controversias por violaciones a la normatividad en la materia, la ley establece que deben implementarse los procedimientos administrativos sancionadores.

Al ser el Derecho Administrativo Sancionador una rama del Derecho que se encuentra aún en desarrollo de principios propios, se ha admitido por la jurisprudencia y la doctrina que en términos generales le son aplicables los del Derecho Penal, reconociendo que esta rama es la más desarrollada en la acción punitiva del Estado.

En relación con lo anterior y en razón que el presente ensayo se enfoca en los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, se procede a señalar cuáles son los principios que le son aplicables. Así, encontramos los siguientes criterios:

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. (Jurisprudencia P.J. 99/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).<sup>3</sup>**

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES (Jurisprudencia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 7/2005).<sup>4</sup>**

---

3 Semanario Judicial de la Federación, ubicado en

4 [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx) ubicado en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=7/2005> consultado el 3 de febrero de 2016.



**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL (Tesis Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación XLV/2002).<sup>5</sup>**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconocen que es viable que el Derecho Administrativo Sancionador pueda delinear sus propios principios atendiendo a su propia naturaleza, pero reconoce que los relativos al Derecho Penal le pueden ser aplicables.

En este orden de ideas, podemos decir que los principios del Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral son básicamente los siguientes:

**a) Principio de legalidad:** Es la propia Constitución Federal la que faculta al Instituto Nacional Electoral para imponer las sanciones por incumplimiento a las disposiciones legales en la materia, por lo que las infracciones deben contenerse en ley; así, infracción y sanción deben mantener una correspondencia que se determina mediante un proceso o procedimiento ante una autoridad competente que califique si la conducta actualiza el supuesto jurídico, es decir, la potestad sancionadora también debe conferirse en la propia ley.

**b) Principio de reserva legal:** En relación con el anterior principio, es la ley la que debe contener los supuestos jurídicos en los que se considera que determinados sujetos de responsabilidad pueden incurrir en alguna responsabilidad, pero será discutible que alguna infracción se contemple en vía reglamentaria.

**c) Principio de irretroactividad:** La conducta calificada como infracción debe determinarse en la ley previamente a que se cometa la conducta reprochada, así como las sanciones correspondientes, sólo así se garantiza a los gobernados certeza y seguridad jurídica, en caso contrario, la ley se aplicaría de manera retroactiva en perjuicio de los particulares.

**d) La tipicidad:** La descripción de la infracción debe ser clara y precisa respecto a la conducta prohibida, así como sus efectos, es decir, la sanción que trae aparejada, incluido en ello, los límites mínimos y máximos que pueden imponerse como sanción.

Aunado a lo anterior, debe decirse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en el sentido que la tipicidad, es un principio que resulta aplicable para las infracciones y sanciones administrativas.



---

<sup>5</sup> Idem, ubicado en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XLV/2002> consultado el 3 de febrero de 2016



**TIPICIDAD, EL PRINCIPIO RELATIVO NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS (Jurisprudencia P./J. 100/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).**<sup>6</sup>

**e) Prohibición de aplicación analógica:** Implica la restricción que tienen las autoridades de extender por semejanza, infracciones o conductas que no se regulan de manera expresa; no obstante lo anterior, debe aclararse que este principio empieza a no considerarse en forma tan estricta al menos en el Derecho Administrativo Sancionador, pero se trata de una cuestión excepcional, en lo que Manuel Atienza y Juan Ruíz Manero han denominado como ilícitos atípicos.<sup>7</sup>

**f) Principio de oficio y de instancia de parte:** En materia electoral los procedimientos se pueden iniciar a instancia de parte, mediante la denuncia de cualquier ciudadano que considere que se ha violentado alguna disposición legal de la materia, sin embargo, la ley también faculta a la autoridad electoral para iniciarlos de oficio, en razón que es un órgano vigilante del cumplimiento de la normatividad electoral, es por lo anterior, que hemos señalado que existen procedimientos que se tratan en realidad de auténticos procesos porque cuenta con actor, demandado y autoridad resolutora, mientras que en otros, la autoridad es quien prácticamente denuncia a un sujeto de responsabilidad por determinada conducta que advierte de manera oficiosa.

**g) Principio de debido proceso:** La autoridad electoral debe garantizar determinadas garantías y formalidades para las partes, entre ellos encontramos el que refiere el artículo 17 de la Constitución Federal respecto al acceso a la justicia; el derecho a ser oído y vencido en juicio, lo que implica el derecho de audiencia y defensa, además, el derecho que el denunciado conozca en forma clara cuáles son los hechos que se le imputan y cuál es la norma

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación, ubicado en

<sup>7</sup> "... Los ilícitos atípicos son acciones que, prima facie, están permitidas por una regla, pero que, una vez consideradas todas las circunstancias, deben considerarse prohibidas. El cambio de estado deóntico (el paso de "permitido" a "prohibido") tiene lugar en virtud de un proceso argumentativo en el que se pueden distinguir dos formas, dos mecanismos, para ampliar el campo de lo ilícito. Uno es el de la analogía iuris y la analogía legis. En ambos supuestos se parte de la existencia de una laguna normativa en el nivel de las reglas (la acción está, prima facie, permitida, en el sentido de que no resulta subsumible en ninguna regla prohibitiva); el cambio de estado deóntico se produce, en los supuestos de analogía legis, por la semejanza que al caso no regulado tiene con otro u otros casos en los que opera una regla prohibitiva; y la justificación es que las razones (el balance entre principios) que justifican la prohibición en estos últimos casos se dan también en relación con el caso que aparecía como no regulado; o sea, dicho balance entre principios exige la generación de una nueva regla prohibitiva en el que subsumir el caso en cuestión.

En los supuestos de analogía iuris, la generación de la nueva regla prohibitiva viene exigida directamente por el balance entre los principios del sistema aplicables al caso, aun cuando no hay una regla prohibitiva aplicable a casos semejantes. El segundo tipo de mecanismo (al que obedecen las figuras del abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación de poder y que a nosotros nos interesa de manera especial) opera de la siguiente manera: el punto de partida no es la existencia de una laguna normativa, sino de una permisividad expresa: la acción está, prima facie, permitida, en el sentido de que hay una regla regulativa que la permite; el cambio en su estado deóntico se produce como consecuencia de que la subsunción del caso en dicha regla permisiva resulta incoherente con el balance entre los principios del sistema aplicables al caso (el caso constituye, pues, una laguna axiológica del sistema de reglas) y ese balance exige el surgimiento de una nueva regla prohibitiva en la que subsumir el caso...

De lo anterior, se desprende que ante casos muy particulares la clásica noción de tipo y tipicidad resulta incoherente con el propio sistema aplicable, por lo que podría resultar válido crear una regla prohibitiva que permita realizar la subsunción al caso concreto.

Cabe aclarar que en materia electoral se encuentra la siguiente tesis:

**ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. (Tesis Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación XLV/2001).**

Manuel Atienza, y Juan Ruíz Manero, Para una teoría general de los ilícitos atípicos, en [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174836](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174836) consultado el 16 de enero de 2016.





presuntamente violada; implica también este principio que las partes cuenten con libertad para acceder al expediente correspondiente; ofrecimiento de pruebas en la etapa correspondiente bajo los parámetros legales; también se tiene derecho a que se protejan datos personales que son considerados como confidenciales; finalmente, puede decirse que la sentencia debe ser congruente entre los hechos denunciados, las pruebas, la investigación y la resolución, de ahí que son importantes principios como el de exhaustividad, así

como la debida fundamentación y motivación relacionada con las pruebas, su valoración y calificación de la conducta.

**h) Principio de presunción de inocencia:** La culpabilidad de los sujetos de responsabilidad debe quedar demostrada, antes de eso a ninguna persona se le puede tratar como culpable, es decir, hasta que no se cuente con una resolución firme en su contra mediante un proceso que así lo declare.

**i) Principio “in dubio pro homine” e “in dubio pro reo”:** El convencimiento de la autoridad resolutora no permite alguna duda razonable sobre la responsabilidad del sujeto al que se le imputa una conducta, en caso contrario, se debe favorecer a la persona y no imponer sanción alguna.

**j) Principio “non bis in ídem”:** Se refiere a la prohibición de condenar dos veces por el mismo hecho, aparentemente el asunto es claro, sin embargo, hay ocasiones en las que existe concurrencia normativa entre el ámbito penal y administrativo, al respecto, la doctrina no parece ser unánime, por un lado, se dice que se trata de dos ámbitos de responsabilidad distintos por lo que no aplica la violación al principio non bis in ídem, pero otro sector considera que sí se trata de los mismos hechos y los mismos ya fueron sancionados en alguno de los dos ámbitos, no podrá volver a ser sancionado; pero en lo que nos interesa, queda claro que sí hay cosa juzgada por una resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador y la misma queda firme, cobra el carácter de cosa juzgada por lo que en éstos casos, los hechos no podrán volver a ser conocidos por la autoridad.

**k) Principio “non reformatio in peius”:** Quiere decir que la resolución impugnada no puede ser modificada en su perjuicio, es decir, es inviable agravar más cualquier tipo de sanción.

**l) La antijuridicidad:** Para atribuir una infracción a un sujeto de responsabilidad no basta que exista la descripción legal del tipo, sino que la conducta se ajuste a dicha descripción, lo que requiere necesariamente un juicio de valor sobre la conducta realizada a fin de verificar que transgrede el orden jurídico y que afecta un bien protegido y que en dicha conducta no es aplicable una causa de justificación del imputado.

**m) La culpabilidad:** Debe verificarse en toda imputación si la conducta es reprochable al autor, lo que se refiere no sólo a su capacidad de autodeterminarse, sino también a revisar cuestiones como el dolo y la culpa, incluso en mi opinión, debe analizarse la buena fe de la actuación del infractor porque para los efectos de un procedimiento sancionador son datos relevantes en los que se analiza la cualidad del infractor, ya sea para determinar una agravante o atenuante, o incluso para no imponer responsabilidad.

Así, podemos decir que las características de los infractores pueden variar entre los que son reincidentes y quienes no lo son; de igual manera, ante casos de solicitudes de presentación de información debe analizarse si la documentación requerida fue incompleta, extemporánea



u omisa; incluso hay casos como los denominados “turismo electoral”, en los que determinadas personas abusan de las condiciones de marginación social de otras, presionándolas a fin que proporcionen información falsa al Registro Federal de Electores con fines electorales, éstos casos en particular considero que deben ser analizados cuidadosamente, porque debe atenderse a la buena fe para determinar la culpabilidad de los sujetos de responsabilidad, pues no es viable que se sancione a personas que fueron engañadas para cometer una infracción en materia electoral, es decir, pueden operar excluyentes de responsabilidad, pensar lo contrario, implicaría sancionar a quienes en realidad fueron utilizados para cometer una infracción, es decir, sancionar a quienes fueron víctimas.

En mi opinión, los principios antes señalados son los de principal aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, pero no deben olvidarse otros principios como son las características del voto, los principios democráticos, los principios de elecciones populares, libres y auténticas, entre otros que son propios de la materia electoral.

Una vez que hemos descrito de manera breve los principios del régimen administrativo sancionador en materia electoral, corresponde analizar de manera general los elementos de las infracciones administrativas.

### III. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Ya se describieron los principios que son aplicables al Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral, por lo que en este apartado lo que se busca analizar es la metodología para verificar si en un caso concreto la conducta se actualiza al supuesto legal.

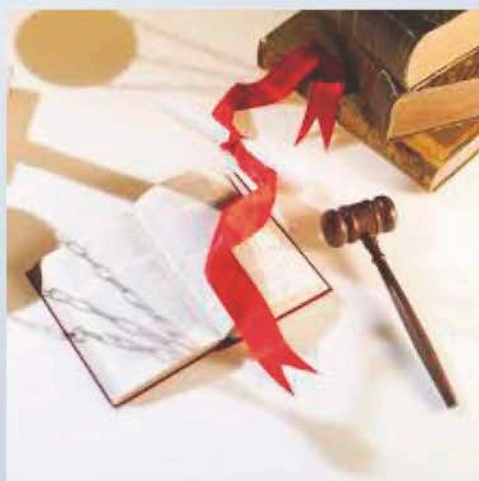
Si partimos que el Derecho Administrativo Sancionador gradualmente ha ido desarrollando sus propias estructuras, lo cierto es que su forma de análisis no puede ser tan distinta de la forma en que analizamos los elementos del delito en el Derecho Penal, pues no debemos olvidar que ambos en sus respectivos ámbitos de competencia se rigen bajo los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad para determinar si se ha transgredido el orden jurídico y, en su caso, imponer la sanción que corresponda.

#### Conducta

El primer punto de análisis es verificar si se trata de una infracción de acción o de omisión, por ejemplo, la compra del voto debe analizarse en sus diversas posibilidades, esto es, entregar, condicionar u ofrecer, pero no puede realizarse por omisión, mientras que casos como el incumplimiento de una solicitud de información o el incumplimiento de informar en tiempo de los cambios de los órganos directivos partidistas en los plazos exigidos por la ley sí se actualiza por omisión.

#### Sujetos

Respecto a las calidades de los sujetos, a diferencia del Derecho Penal, en las infracciones administrativas los sujetos de responsabilidad pueden ser personas físicas o morales, por ejemplo en materia electoral, servidores públicos, partidos políticos, ministros de culto religioso, asociaciones, etc., en realidad pueden serlo todos los sujetos de responsabilidad que contempla la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero lo fundamental es verificar si el tipo exige determinada calidad en el sujeto activo, o bien, si la infracción puede ser cometida por cualquier persona, mientras que para el sujeto pasivo, se considera que también puede serlo cualquier persona, atendiendo al tipo de infracción en específico, pero no debe confun-





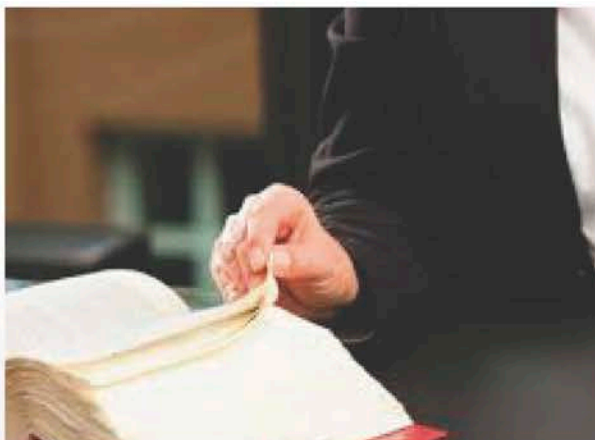
dirse la figura del quejoso con el sujeto pasivo, porque no necesariamente debe coincidir, en razón que las quejas en materia electoral pueden presentarse por cualquier persona sin que sea exigible acreditar algún interés jurídico (a diferencia de los medios de impugnación en materia electoral en donde es imprescindible acreditar un interés jurídico), lo cual no obsta para que se inconforme precisamente quien resiente la conducta del presunto infractor de la normatividad electoral.

### **Objeto**

Si partimos que el objeto material de la infracción puede recaer en las personas o cosas, así por ejemplo, si un servidor público condiciona un servicio público o incluso induce que la continuación de un programa social permanecerá si se mantiene en la administración algún partido político, podemos decir que el sujeto pasivo es el propio ciudadano porque en él recae la conducta de condicionar o inducir sobre beneficios de programas sociales con fines electorales; mientras que por lo que hace al objeto jurídico, considero que se trata de la libertad de sufragio, al tratarse del bien jurídico que protege la norma.

### **Las circunstancias típicas**

Dentro de los tipos administrativos podemos encontrar elementos objetivos en la propia descripción como son las circunstancias de tiempo, modo y lugar, por ejemplo, la descripción puede exigir que necesariamente una determinada conducta puede llevarse a cabo sólo durante la etapa de las campañas electorales, en otros casos, se puede realizar la infracción en cualquier tiempo; respecto al modo, podemos decir que en la difusión ilegal pagada o gratuita que obtienen los partidos políticos fuera de los tiempos proporcionados por el INE, necesariamente requieren de la transmisión en canales de radio y/o televisión; mientras que hay otras descripciones en las que se acota el lugar, por ejemplo, cuando los ministros de culto religioso inducen a los ciudadanos a votar a favor o en contra de algún partido político o candidato, la ley exige que sea, entre otros, en los lugares destinados al culto.



Aunado a lo anterior, existen en ciertos casos, elementos subjetivos en los tipos administrativos, por ejemplo en la coacción al voto, el infractor debe tener la finalidad de presionar o inducir a los ciudadanos a fin que emita el voto a favor de un partido político o candidato.

También en algunos casos, existen elementos normativos, por ejemplo, para obtener la credencial para votar se requiere tener 18 años y un modo honesto de vivir, esto último implica un juicio de valor para su determinación, aunque en principio todos los ciudadanos gozan de esa presunción, salvo prueba en contrario.

### **Culpabilidad**

En las infracciones administrativas se puede referir al dolo y la culpa, sin embargo, es importante señalar que en materia electoral, lo relevante es que los sujetos de responsabilidad realicen la conducta prohibida típica y antijurídica señalada en la ley para que se actualice la infracción, mientras que elementos como el dolo y la culpa, fungen como elementos para calificar la gravedad de la conducta, ya sea en levísima, leve, grave ordinaria o grave especial.

En mi opinión, éste es el esquema básico que las autoridades electorales deben seguir en el análisis de todas las quejas que en su oportunidad deben resolverse. Para entender mejor este esquema, en el siguiente apartado se mostrará a grandes rasgos como debe realizarse el análisis de la infracción en un caso concreto.



#### IV. ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN INE/CG979/2015 SOBRE LA PROBABLE RESPONSABILIDAD DE UN MINISTRO DE CULTO RELIGIOSO.<sup>8</sup>

El asunto en concreto se refiere a una denuncia presentada por el Partido del Trabajo por la presunta inducción a votar por un candidato a diputado federal del Partido Acción Nacional por parte de un ministro de culto religioso en la iglesia “Nuestra Señora de Guadalupe”, ubicada en Reynosa, Tamaulipas, precisamente el día en que iniciaban las campañas electorales federales, esto es, el 5 de abril de 2015.

Para realizar el análisis, lo primero que debe tenerse en cuenta es el marco jurídico aplicable en relación a la presunta infracción.

##### Marco jurídico

Al asunto en análisis son aplicables el artículo 24, 40 y 130 de nuestra Carta Magna, los cuales se presentan a continuación:

**“Artículo 24.** Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. ***Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.***

...

**“Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

**“Artículo 130.** *El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo.* Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

***Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:***

...

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

***Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.***

...

[Lo resaltado es propio]

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla a los ministros de culto religioso como sujetos de responsabilidad y establece cuáles son las conductas que se estiman contrarias a la normatividad, como se muestra en los artículos 442, numeral 1, inciso I) y 455, mismos que se muestra a continuación:



<sup>8</sup> Ubicada en [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/11\\_Noviembre/CGor201511-26/CGor201511-26\\_rp\\_6\\_7.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2015/11_Noviembre/CGor201511-26/CGor201511-26_rp_6_7.pdf) consultada el 25 de enero de 2016.



#### **Artículo 442.**

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

[...]

l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y

[...]

#### **Artículo 455.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión:

a) **La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación;**

b) Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular, y

c) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.<sup>9</sup>

[Lo resaltado es propio]

Queda de manifiesto que con base en el principio de separación Iglesia-Estado que históricamente existe en nuestro país, se ha considerado como constitucional el límite a la libertad de expresión a los ministros de culto religioso en materia política y electoral, incluso así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como se muestra en la siguiente tesis:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA LIMITACIÓN DE SU EJERCICIO IMPUESTA A LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO, ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. (Tesis Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación XXXVIII/2014)<sup>10</sup>**

Partiendo del marco jurídico expuesto, se procede a señalar los hechos denunciados.

#### **Hechos denunciados**

Este expediente fue tramitado y sustanciado por la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE y resuelta por el Consejo General del mismo órgano, al respecto, el quejoso denunció que el 5 de abril de 2015, José Luis Aguilar Rodríguez, sacerdote de la iglesia de “Nuestra Señora de Guadalupe”, ubicada en el centro de la ciudad de Reynosa, Tamaulipas, ofició una misa en la que presuntamente hizo manifestaciones de apoyo en favor de Ismael García Cabeza de Vaca, otrora candidato a Diputado Federal por el distrito electoral II, con cabecera en Reynosa, Tamaulipas, postulado por el Partido Acción Nacional, induciendo expresamente a los feligreses para que apoyaran a dicho candidato, lo cual, según el denunciante, podría tratarse de la inducción del electorado a votar por un candidato, en un lugar destinado al culto.

La expresión tildada de ilegal por el denunciante es la siguiente:

“Por una intención especial de parte de Ismael Cabeza de Vaca y por todo su comité ya que hoy empieza su inicio de campaña”

Según el quejoso, el sacerdote una vez que señaló cual era la intención antes señalada pidió al candidato se pusiera de pie para recibir aplausos de los asistentes.

#### **Hechos acreditados**

De la pruebas aportadas y de las diligencias realizadas por la autoridad electoral, los hechos que se acreditaron fue la calidad del sacerdote; la asistencia del candidato denunciado en la iglesia en la fecha señalada por el quejoso; se acreditó que el sacerdote pronunció la frase o intención antes señalada durante la misa.

<sup>9</sup> Compendio Nacional Electoral, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Nacional Electoral y otros, Tomo II, México, 2014, pp. 165 y 166.

<sup>10</sup> [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx) ubicado en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXXVIII/2014> consultado el 3 de febrero de 2016.



## Hechos no acreditados

No se tiene certeza de quien solicitó que se pronunciara la intención que expresó el sacerdote; tampoco se acreditó que una vez pronunciada la intención, éste pidiera al candidato ponerse de pie para recibir aplausos de los asistentes a la misa.

## Estructura de análisis

Una vez que se cuenta con el marco jurídico y los hechos acreditados y no acreditados, se debe proceder a realizar el análisis de correspondencia entre el supuesto o tipo administrativo con la conducta realizada por el presunto infractor (análisis de la infracción), sin perder de vista los principios que se han enlistado.

## Elementos de la infracción

### Conducta

Inducción a no votar o votar a favor o en contra de un partido político o candidato, para ello debe entenderse lo que se entiende por inducción. Al respecto, el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia señala lo siguiente:

#### “Inducción.

(Del lat. *inductiō*, -ōnis).

1. f. Acción y efecto de inducir.”<sup>11</sup>

#### “Inducir.

(Del lat. *inducēre*).

1. tr. Instigar, persuadir, mover a alguien.

2. tr. ocasionar (ll ser causa).

3. tr. Fil. Extraer, a partir de determinadas observaciones o experiencias particulares, el principio general que en ellas está implícito.

4. tr. Fís. Producir a distancia en otros cuerpos fenómenos eléctricos o magnéticos.”<sup>12</sup>

#### “Instigar.

(Del lat. *instigāre*).

1. tr. Incitar, provocar o inducir a alguien a que haga algo.”<sup>13</sup>

#### “Persuadir.

(Del lat. *persuadēre*).

1. tr. Inducir, mover, obligar a alguien con razones a creer o hacer algo. U. t. c. prnl.”<sup>14</sup>

#### “Ocasionar.

1. tr. Ser causa o motivo para que suceda algo.

2. tr. Mover o excitar.

3. tr. Poner en riesgo o peligro.”<sup>15</sup>

A mayor abundamiento, puede decirse que se requiere de una influencia psíquica y directa por parte de un ministro de culto religioso sobre los ciudadanos, por lo que se puede tratar de simples reflexiones que no constituyen violencia corporal o amenazas, por el contrario, se puede tratar de manifestaciones que pretenden estimular una conducta para producir determinados efectos, que se manifiestan en opiniones o reflexiones, es decir, procura el propio convencimiento del ciudadano, tal y como ocurre con la difusión de la propaganda electoral.

<sup>11</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, ubicado en <http://dle.rae.es/?id=LRR8pBH> consultado el 3 de febrero de 2016.

<sup>12</sup> Idem, ubicado en <http://dle.rae.es/?id=LRVtrWa> consultado el 3 de febrero de 2016.

<sup>13</sup> Idem, ubicado en <http://dle.rae.es/?id=Ln53CtO> consultado el 3 de febrero de 2016.

<sup>14</sup> Idem, ubicado en <http://dle.rae.es/?id=SkN2E1W> consultado el 3 de febrero de 2016.

<sup>15</sup> Idem, ubicado en <http://dle.rae.es/?id=QqmS88w> consultado el 3 de febrero de 2016.



Es por lo anterior que podemos decir que propiamente la inducción no es ilícita, siempre y cuando la misma provenga de los partidos políticos o candidatos, pero será ilícita si la misma proviene de un ministro de culto religioso, pues de una u otra manera, las campañas electorales pretenden provocar una inducción al voto a favor de los partidos políticos y candidatos, sin embargo, el carácter ilícito, se encuentra cuando proviene de un sujeto que se encuentra prohibido para realizar dicha actividad.

Por otra parte, no basta que se realice en cualquier lugar, sino que debe realizarse necesariamente en lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación; entendiendo por los primeros las iglesias o templos en los que los sacerdotes predicán a los feligreses; mientras que los locales de uso público puede tratarse de cualquier lugar que no se encuentre restringido su acceso, por lo que incluso puede ser cualquier lugar abierto como una plaza municipal; finalmente, la conducta puede manifestarse en los medios de comunicación, pudiendo ser de varias formas, mediante entrevistas, publicaciones, programas, inserciones, etc.

## **Sujetos**

### **Sujeto activo**

La hipótesis normativa sí requiere de un sujeto calificado, en este caso, la conducta debe ser necesariamente realizada por un ministro de culto religioso.

### **Sujeto pasivo**

Quien resiente en forma directa la conducta son los ciudadanos que se ven inducidos a determinada conducta de abstenerse o de votar en favor de determinado partido político o candidato.

### **Objeto**

#### **Objeto material**

En la hipótesis coincide con la del sujeto pasivo, es decir, en los ciudadanos para que realicen determinada conducta.

#### **Objeto jurídico**

La conducta ha de recaer jurídicamente sobre la libertad de sufragio, pues ese es el bien jurídico que tutela la norma, pero debe aclararse que no es necesario verificar el resultado obtenido de la conducta, es decir, lo que debe verificarse es que la inducción se hubiera realizado en forma objetiva.

## **Circunstancias típicas**

### **Tiempo**

En mi opinión, por el bien jurídico protegido que es la libertad de sufragio, la conducta sólo puede realizarse dentro de un proceso electoral, de lo contrario sería una conducta atípica, al menos desde el ámbito de la responsabilidad electoral.

## **Lugar**

Necesariamente la conducta debe realizarse en un lugar de culto religioso, locales de uso público o en los medios de comunicación, por lo que si la conducta se realizara en una reunión privada, la misma sería también una conducta atípica.

### **Finalidad**

La finalidad de la inducción sólo puede ser no votar, votar a favor o en contra de algún partido político o candidato, sin que sea exigible algún tipo de resultado adicional, a diferencia de otros tipos administrativos, por ejemplo, en la compra del voto, no basta el ofrecimiento, sino que es necesaria la entrega de alguna recompensa.

### **Culpabilidad**

La inducción pretende transgredir la libertad del sufragio, por lo que únicamente puede ser cometida manera intencional, por lo que en mi opinión, no resulta aplicable la comisión a través de una falta de cuidado.



De acuerdo con este breve análisis de la infracción administrativa, podemos sintetizar que para que se constituya la infracción que nos ocupa, se requiere lo siguiente:

- 1.- Que el sujeto sea un ministro de culto religioso.
- 2.- La conducta sólo puede actualizarse durante un proceso electoral.
- 3.- Necesariamente la conducta debe realizarse en lugares de culto, locales de uso público o en medios de comunicación.
- 4.- Que induzca a ciudadanos a no votar, votar a favor o en contra de algún partido político o candidato.

Esta síntesis de elementos de la infracción administrativa implica que de no constituirse alguno de ellos, la misma no se actualizaría.

De esta manera al contrastar este análisis a nuestro caso concreto, observamos los siguientes resultados:

- 1.- La conducta fue realizada por un ministro de culto religioso.
- 2.- La conducta se realizó dentro de un proceso electoral federal.
- 3.- La conducta se realizó en la iglesia “Nuestra Señora de Guadalupe”, ubicada en Reynosa, Tamaulipas.
- 4.- No se acredita la inducción a los ciudadanos por las siguientes consideraciones.

La inducción hemos dicho que en principio no es ilícita, porque precisamente los partidos políticos y sus candidatos es lo que buscan ante los ciudadanos o electores, esto es, buscan el convencimiento para verse favorecido con sus votos, o incluso pueden realizar propaganda haciendo notar los defectos de los demás candidatos, pero hemos dicho que, lo que lo hace ilícito es que dicha inducción se realice por sujetos prohibidos de realizar esa actividad, como es el caso de los servidores públicos o ministros de culto religioso, pero esa inducción debe tener una base objetiva, es decir, debe tratarse de opiniones o reflexiones que abiertamente ponderen en sus opiniones la conveniencia o no de votar en concreto por un partido político o candidato, o incluso pedir no votar por ninguno, es decir, las manifestaciones vertidas en el juzgador no deben dejar lugar a duda alguna, porque si la hubiera debe aplicarse el principio “in dubio pro hominen” o “in dubio pro reo”.

De esta manera, en el caso que se analiza vale la pena recordar la frase mencionada por el sacerdote en la misa:

“Por una intención especial de parte de Ismael Cabeza de Vaca y por todo su comité ya que hoy empieza su inicio de campaña”

Dicha frase carece de univocidad respecto a la inducción que exige el tipo administrativo, en razón que el sacerdote no refiere la calidad de Ismael García Cabeza de Vaca, es decir, no lo refiere en su calidad de candidato expresamente (con independencia de que fuera candidato federal, local o municipal), no refiere relación alguna con una elección popular; no refiere el color o nombre de un partido político que lo postula.

Se observa que el sacerdote no sólo pide por Ismael García Cabeza de Vaca, sino por su comité, pero de ninguna manera queda claro a qué clase de comité se refiere, siendo múltiples las posibilidades de ámbitos en las que cabe la palabra “comité”, lo que implica que la interpretación del receptor del mensaje lo puede relacionar con diversas cuestiones y no necesariamente a una cuestión de carácter electoral.

En relación con lo anterior, tampoco se observa que la palabra campaña represente univocidad, como se obtiene del Diccionario de la Lengua Española:



### “Campaña.

Del lat. Tardío compañía y este der. del lat. campus “llanura”

1. f. Campo llano sin montes ni aspereza.
2. f. Conjunto de actos o esfuerzos de índole diversa que se aplican a conseguir un fin determinado. Campaña contra la usura, contra los toros.
3. f. Periodo de tiempo en el que se realizan diversas actividades encaminadas a un fin determinado. Campaña política, campaña parlamentaria, periodística, mercantil, de propaganda.
4. f. Herald. Pieza de honor, en forma de faja, que ocupa en la parte inferior del escudo todo el ancho de él y la cuarta parte de su altura.
5. f. Mar. Periodo de operaciones de un buque o de una escuadra, desde la salida de un puerto hasta su regreso a él o comienzo de ulterior servicio.
6. f. Mil. Tiempo que cada año estaban los ejércitos fuera de cuarteles en operación de guerra.
7. f. Mil. Duración de determinado servicio militar.
8. f. Arg., Cuba, Ec., Hond., Par., R. Dom y Ur. campo (ll terreno fuera de poblado).<sup>16</sup>

En efecto, aún situándonos en la tercera acepción respecto de la frase pronunciada por el sacerdote, no hay una base objetiva que haga suponer que se refiere a una campaña política o electoral, más aun si como se ha señalado no se hizo referencia de su carácter de candidato, el cargo por el que se postula, con qué partido, así como ninguna referencia a una elección popular.

Incluso, es importante aclarar que del audio que se presentó como prueba por el quejoso, en ningún momento se escucha que el sacerdote pidiera a Ismael García Cabeza de Vaca se pusiera de pie y que se escucharan aplausos por los asistentes, factor que de haberse acreditado sí podría implicar que se trataba de una actividad proselitista favorecida por un ministro de culto religioso.

Finalmente, aunque en el expediente no se acreditó quién solicitó que el sacerdote mencionara la intención, lo cierto es que se trata de una cuestión intrascendente, al menos, para el tipo administrativo que nos ocupa, porque incluso pudo haber sido el propio candidato o el partido y eso no cambia el contenido de lo que el sacerdote pronunció, por lo que se reitera que no es información relevante.

También es irrelevante el hecho que el candidato hubiera asistido a misa, pues lo hace en su libertad de culto, sin que se advierta una intención proselitista con su asistencia en forma objetiva.

Es por las razones anteriores, que coincido con lo que resolvió en su oportunidad el Consejo General del INE al declarar como infundado el procedimiento instaurado en contra de Ismael García Cabeza de Vaca y el Partido Acción Nacional. Cabe aclarar que en los resultados de la elección de ese distrito federal resultó ganador el Partido Revolucionario Institucional, como se muestra a continuación:

| PAN    | PRI    | PRD   | PVEM  | PT    | MC    | NA    | MORENA | PH    | PES <sup>17</sup> |
|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------------------|
| 33,401 | 45,859 | 2,791 | 8,283 | 1,611 | 4,619 | 5,627 | 6,871  | 2,158 | 4,001             |
| 27.48% | 37.73% | 2.29% | 6.81% | 1.32% | 3.8%  | 4.54% | 5.65%  | 1.77% | 3.29%             |

Es importante aclarar que en el asunto que nos ocupa, no resulta aplicable la teoría de ilícitos atípicos, en razón que no nos encontramos ante una laguna jurídica, ni ante soluciones que hagan suponer que la solución es incoherente o contraria a los principios del sistema en que

<sup>16</sup> Idem, ubicado en <http://dle.rae.es/?id=6zouyQe> consultado el 3 de febrero de 2016.

<sup>17</sup> [www.ine.mx](http://www.ine.mx) ubicado en <http://computos2015.ine.mx/Entidad/VPCyCI/detalle.html#/28/2> consultado el 9 de febrero de 2016.



se aplica (orden normativo electoral), por la que sea necesario construir un tipo administrativo que subsumir con la conducta, por el contrario, el tipo administrativo existente es suficientemente claro para su interpretación, lo que no hay en la conducta del caso concreto es una base objetiva o unívoca de que se trató de una inducción a ciudadanos o electores de no votar o votar a favor o en contra de algún partido político o candidato.

Finalmente, es importante señalar que, aunque no hay debate respecto a que los principios del Derecho Penal le pueden ser aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, lo cierto es que en las resoluciones de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral (ordinarios o especiales), no siempre se advierte un análisis bien definido respecto a los elementos constitutivos de la infracción (conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad), cuestión que considero daría un mayor orden a las resoluciones y sería más fácil de advertir cuando se actualiza o no una infracción.

## V. CONCLUSIONES

1.- La actividad punitiva del Estado no se circunscribe al ámbito penal, sino también al Derecho Administrativo Sancionador.

2.- Dentro del Derecho Administrativo Sancionador encontramos los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral.

3.- Los principios del Derecho Penal resultan aplicables hasta cierto punto en el Derecho Administrativo Sancionador, por lo que también resultan aplicables en los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral.

4.- El análisis de las infracciones en materia electoral se puede realizar hasta donde resulta aplicable, de manera semejante como se analizan los elementos del delito, tomando en consideración precisamente elementos como la conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.

5.- Si no se cumple alguno de los elementos de las infracciones, la infracción no se constituye.

6.- Existe la teoría de ilícitos atípicos, pero la misma sólo es aplicable bajo ciertos supuestos, principalmente en casos en los que hay lagunas jurídicas, así como en casos en que el resultado de subsunción resulta incoherente con todo el sistema aplicable.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ATIENZA, Manuel, Para una teoría general de los ilícitos atípicos, [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174836](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174836) consultado el 16 de enero de 2016.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, 25 ed., México, Porrúa, 2001.

Compendio Legislación Nacional Electoral, Instituto Nacional Electoral y otros.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, ubicado en <http://dle.rae.es>

Tesis y Jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación, localizada en la página <http://sjf.scjn.gob.mx>

Tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación localizada en la página [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)

Resolución INE/CG979/2015 ubicada en la página [www.ine.mx](http://www.ine.mx)

Resultados de cómputos distritales del distrito 02 con cabecera en Reynosa, Tamaulipas, ubicado en la página [www.ine.mx](http://www.ine.mx)





## AVISO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

El Instituto Electoral de Tamaulipas, da a conocer el acuerdo INE/CG63/2016, aprobado por Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, emitieron criterios generales a efecto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local.



### PLAZO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATOS A GOBERNADOR, DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y PLANILLAS DE AYUNTAMIENTO APLICABLE AL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2015-2016

| ELECCIÓN                                                        | PERIODO               |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Gobernador                                                      | Del 23 al 27 de marzo |
| Diputados por ambos principios y a integrantes de Ayuntamientos | Del 27 al 31 de marzo |

Lo anterior se hace del conocimiento público que conforme a lo dispuesto por el artículo 225, fracción II, segundo párrafo de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas; y al acuerdo IETAM/CG-09/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, mediante el cual aprobó el Calendario Electoral 2015-2016 del Instituto Electoral de Tamaulipas, en el cual entre otras fechas se contiene el plazo para el registro de candidatos a Gobernador, Diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de Ayuntamiento.



Busca los detalles en

# [www.ietam.org.mx](http://www.ietam.org.mx)



# Bitácora

- *Conferencia Inaugural: El Proceso Electoral Ordinario en Tamaulipas 2015-2016. Dr. Lorenzo Córdova Vianello.*



**Lic. Arturo Muñiz Martínez**  
Titular de la Unidad de  
Comunicación Social del IETAM

## *Segunda Semana de Derecho Electoral*

- *Financiamiento y Fiscalización; y Apertura de Paquetes y Recuento de Votos. Dra. Karolina Monika Gilas.*
- *Juicio de Inconformidad. Dr. Marco Antonio Pérez de los Reyes*
- *Sistema de Nulidades. Mtro. René Casoluengo Méndez.*
- *Fórmula de Asignación por el Principio de Representación Proporcional. Mtro. Rafael Caballero Álvarez.*





# EL DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO Inaugura Ciclo de Conferencias 2016.

Crónica: Lic. Laura A. Colunga Castillo



**Dr. Lorenzo Córdova Vianello**  
Inaugura ciclo  
de Conferencias 2016

El lunes 22 de febrero a las 16:30 horas dio inicio la ceremonia inaugural del Ciclo de Conferencias 2016. Segunda Semana de Derecho Electoral, con la llegada al recinto del Dr. Lorenzo Córdova Vianello primer Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, a quien acompañaba el Lic. Arturo de León Loredo Vocal Ejecutivo de la Junta Local del INE y el anfitrión el Lic. Jesús Eduardo Hernández Anguiano, Consejero Presidente del Instituto Electoral de Tamaulipas.

Lo recibió un auditorio completo, entusiasta y con gran expectativa del mensaje que Córdova Vianello presentaría. El primero en hacer uso de la palabra con un cálido mensaje de bienvenida fue el Consejero Presidente del IETAM, quien agradeció su participación en este tipo de foros de expresión al Consejero Presidente del INE, y se refirió a él como “uno de los más connotados activistas del derecho electoral y la democracia contemporánea en México”.

Además señaló que con la transformación jurídica entre ambos organismos electorales, se impulsa la evolución de las instituciones y de las reglas electorales que rigen los procesos democráticos. Agradeció también al Dr. Carlos Báez Silva el apoyo brindado por el Centro de Capacitación Electoral del TEPJF.

Y para finalizar enfatizó la presencia de todos y el interés mostrado respecto de los temas propios de la cultura democrática, dijo “su constante asistencia es también incentivo para mantener este programa de actualización profesional. Para esta institución constituye un compromiso sustancial que sostendremos permanentemente”.

El siguiente punto fue la presentación de la semblanza del ponente, destacando sus estudios, desarrollo profesional como investigador y docente, autor de textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política y subrayando su nombramiento como Consejero Presidente del INE a partir del 4 de abril de 2014.

Al iniciar su presentación el expositor agradeció al auditorio la paciencia y la espera. Dentro de su Conferencia Magistral, “Proceso Electoral Ordinario 2015-2016” ante un público compuesto por Diputados locales, Magistrados Electorales, Funcionarios y Consejeros Electorales, representantes de Partidos Políticos académicos y público en general, expuso la evolución del proceso electoral, la experiencia con el nuevo modelo de la Reforma Electoral, señalando que “la consolidación de la democracia y de la vía electoral es una obra colectiva”. Hizo énfasis al mencionar que los Procesos Electorales en general provocan zozobra debido a los temas de inseguridad, conflictividad política y el contexto social. En su intervención invitó al auditorio a cuidar las elecciones y por lo tanto a cuidar la democracia; finalmente contestó a tres preguntas que surgieron entre los asistentes.

Al término de la ponencia, el público demostró encontrarse satisfecho por lo expuesto; posteriormente el Presidente Consejero y los integrantes del Consejo General del IETAM hicieron entrega de un reconocimiento al Presidente Consejero Dr. Lorenzo Córdova Vianello por su destacada participación.



# IMPARTE LA DOCTORA KAROLINA MONIKA GILAS

## Conferencia Magistral sobre los temas: Financiamiento y Fiscalización; Apertura de Paquetes Electorales y Recuento de Votos

Con la Reforma Constitucional en Materia Electoral, aprobada por el Congreso de la Unión en agosto de 2014, se estableció un sistema dinámico de información que obliga a los partidos políticos, como a quienes aspiran a un cargo de elección popular bajo la figura de precandidato independiente a estar registrando cada movimiento financiero.

Lo anterior, lo expuso la Dra. Karolina Monika Gilas, al disertar con la conferencia magistral, "Financiamiento y Fiscalización" dentro de la Segunda Semana de Derecho Electoral, como parte del Ciclo de Conferencias 2016, que organiza el Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM) en coordinación con el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Ante poco más de 75 Consejeros, magistrados electorales, representantes de partidos políticos, militantes y público en general que asistieron a la Casa de la Cultura Jurídica del Poder Judicial de la Federación (PJF), reveló que el sistema de fiscalización va paralelo a las precampañas, y más adelante a la campaña constitucional en cada proceso electoral.

"La información se difunde y analiza en sistemas electrónicos y permite que en 40 días después de la precampaña o la campaña, se cuente con los dictámenes finales, porque es un control con esas reglas, que obliga a los partidos a estar registrando cada movimiento financiero de cualquier cantidad, pesos y centavos, que tiene que estar respaldado con documentación" subrayó

La integrante del Centro de Capacitación Judicial Electoral del PJF, participó con una segunda exposición denominada "Apertura de Paquetes y Recuento de Votos", en la que explicó que, este sistema no ha sido modificado, toda vez que deriva de la Reforma

Electoral aprobada entre 2007 y 2008, aunque dispone de mecanismos claros y transparentes.

Es un sistema, con un escrutinio detallado, efectivo, en el que todos los sufragios emitidos en las urnas cuentan, y que en caso de advertir inconsistencias o errores, se da paso al recuento de los votos de la casilla o en un cómputo distrital, cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar, es menor a un punto porcentual.

Destacó que afortunadamente, la coordinación entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM) beneficia el desarrollo de un Proceso Electoral Ordinario, que se desarrolla con nuevas reglas, pero que en todo momento imperan los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Al término de la Conferencia Magistral, la consejera María de los Ángeles Quintero Rentería, acompañada de la consejera Nohemí Arguello Sosa y el consejero Ricardo Hiram Rodríguez, a nombre del Instituto Electoral de Tamaulipas hicieron entrega de un reconocimiento a la Dra. Karolina Monika Gilas por su destacada participación en este Segundo Ciclo de Conferencias 2016.



Dra. Karolina Monika Gilas impartiendo  
Conferencia Magistral



## Ponencia presentada por el DOCTOR MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES en la Segunda Semana de Derecho Electoral



Consejera Nohemí Argüello Sosa entregando reconocimiento al Dr. Marco Antonio Pérez de los Reyes.

En una elección constitucional, sea federal o local, el Juicio de Inconformidad se promueve para impugnar presuntas irregularidades que ocurrieron el día de la jornada electoral y los actos posteriores, que tienen que ver con el cómputo de la votación, la declaración de validez e incluso, hasta la entrega de la constancia de mayoría a quien haya resultado triunfador de una contienda, estableció el Dr. Marco Antonio Pérez de los Reyes.

Lo anterior, lo subrayó el especialista en derecho, al disertar con la conferencia magistral, “Juicio de Inconformidad” dentro de la Segunda Semana de Derecho Electoral, como parte del Ciclo de Conferencias 2016, que organiza el Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM) en coordinación con el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En su exposición, realizada en la Casa de la Cultura Jurídica del Poder Judicial de la Federación (PJF) en esta Capital, citó que cada elección constitucional es controvertida, motivo por el cual, recomendó a partidos, autoridades electorales, público en general estar atentos a que se cumplan las especificaciones que la ley señala para la jornada política y ser cuidadosos de que se cumpla a cabalidad, la obligatoriedad en materia de elecciones.

Por espacio de casi cuatro horas, ante poco más de 50 asistentes a la Conferencia Magistral, Pérez de los Reyes negó que los partidos políticos aprovechen la coyuntura que estable-

ce la normatividad electoral, para de cierta forma aprovechar e interponer la mayor cantidad de juicios de inconformidad, en el desarrollo de una contienda constitucional.

“Cuando impugna un partido, es porque cree que tiene la posibilidad de revertir una decisión que haya tomado la autoridad electoral, además de que hace un derecho que le concede la Ley y para eso son los órganos direccionales, ante los que deben presentar pruebas y argumentos que en su momento, deberán ser tomados en cuenta para emitir una sentencia o resolución por parte de los magistrados de un Tribunal” señaló.

Estableció que los ciudadanos, los partidos políticos y quienes aspiran a un cargo de elección popular, les hace falta ser precavidos en materia de disposiciones legales, como también ajustarse a las conductas para que, si se vulnera el derecho, hacer uso de las vías jurisdiccionales, ejercer los actos de impugnación y demostrar cuando sean violentados sus derechos político electorales.

Antes de concluir con su exposición, el ponente aceptó que los juicios de inconformidad, generan una importante cantidad de trabajo para los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sobre todo porque la ley establece plazos fatales para resolver conforme a derecho.

Correspondió a la Consejera Nohemí Argüello Sosa, al término de la Conferencia Magistral, a nombre del Instituto Electoral de Tamaulipas, entregar un reconocimiento al Dr. Marco Antonio Pérez de los Ríos por su destacada participación en este Segundo Ciclo de Conferencias 2016.





*"Botica Mercedes"/ Técnica: Acuarela sobre papel/ Medidas: 57x76 cms. /Año: 2015*



# Medellín Varela



María Mercedes Medellín Varela

Nace en Ciudad Victoria Tamaulipas en el año de 1982. Inicia sus estudios de pintura desde temprana edad en la Casa del Arte de Cd. Victoria y en clases particulares con el Maestro Miguel Ancona y la Maestra Olivia Malibrán. Estudia Licenciatura en Artes en la Universidad de Monterrey (UEM) durante cuatro años desarrolla habilidades en diversas técnicas que adquirió con destacados artistas, tales como: Diamantina González en pintura, Alberto Mancilla en grabado, Joel Flores e Igor Gálvez en dibujo, Sergio de Osio en serigrafía y Jorge Elizondo en escultura en mármol, entre otros. En el año 2005 realiza una Maestría en Administración de Bienes Culturales en Florencia, Italia. Realizó diversos proyectos en las siguientes instituciones del ámbito cultural: Museo del Centenario en San Pedro Garza García, Museo de Historia Mexicana y Pinacoteca de Nuevo León en la ciudad de Monterrey, así como en el Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes. En 2008 participó en el taller de pintura "Retrato al óleo" impartido en la Pinacoteca de Nuevo León por el Maestro Omar Sánchez y posteriormente en el 2009 participó en el Taller de intervención de "Los Atlantes" en Cd. Victoria, impartido por el Maestro Alejandro Santiago. En el 2012 se integró al curso en línea del Museo de Arte Contemporáneo de Monterrey (MARCO) "El poder Formativo del Arte" impartido por las Maestras Fabiola Medina y Patricia Piñero, y un año más tarde asistió al taller "Repensar la crítica de Arte" impartido por el Dr. Daniel Montero en el Museo Universitario Arte Contemporáneo (MUAC). De Mayo del 2014 a la fecha asiste al curso "Paisaje y bodegón" en el Museo Nacional de la Acuarela en la Ciudad de México con el Maestro Enrique Sierra, desarrollando conocimientos teóricos y prácticos en la técnica de la Acuarela. Participa en el año 2015 en el Museo Nacional de la Acuarela en "Merkadearte", quedando seleccionada para exhibir su obra en la muestra colectiva de dicho concurso. En el año del 2016 participa en la Exposición "Alumnos y maestros 2016" del Museo Nacional de la Acuarela.



"Pueblo mágico" / Técnica: Acuarela sobre papel / Medidas: 49 x 63 cms. Año: 2015