



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XXII

Palacio Legislativo de San Lázaro, lunes 8 de abril de 2019

Número 5252-VI

CONTENIDO

Dictámenes a discusión

De la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Anexo VI

Lunes 8 de abril



senado.

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

*Declaratoria de Publicidad.
Abril 3 del 2019.*

[Firma]

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación y Población, le fue turnada, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo la iniciativa con proyecto de Decreto por el que por el que se reforman los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedentes Legislativos**" se da cuenta del trámite dado a las iniciativas materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la Iniciativa**" se compone de dos capítulos: en el referente a "Postulados de la propuesta", se hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen, y en el capítulo denominado "Cuadro Comparativo", se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la iniciativa**" se realiza un análisis limitado de la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.

- VI. En el apartado denominado **“Régimen Transitorio”** se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VII. En el apartado denominado **“Impacto Regulatorio”** se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- VIII. En el apartado denominado **“Proyecto de Decreto”** se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedentes Legislativos.

En sesión del Pleno celebrada el 12 de febrero de 2019, el Diputado Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Morena, presentó iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Mesa Directiva de la Comisión Permanente, turnó la iniciativa referida en el numeral anterior a la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, para efectos de su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

III. Contenido de la Iniciativa.

A. Postulados de la Propuesta

El objeto de la iniciativa consiste en dos propósitos:

- **Incorporar a los servidores públicos al catálogo de sujetos que pueden ser acreedores a una sanción por violación a las leyes electorales - particularmente cuando hacen uso de recursos públicos- así como prever las sanciones correspondientes.**
- **Establecer que los servidores públicos sin menoscabo de las sanciones electorales que se les impongan podrán estar sujetos a responsabilidades administrativas y penales, y en el caso de estas últimas será obligatorio presentar las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público.**

A efecto de que hay claridad sobre la justificación del proyecto de reformas, al calce se transcriben las principales manifestaciones del proponente de acuerdo a su exposición de motivos:

“En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevén las sanciones aplicables a los servidores públicos a quienes se señala como sujetos de responsabilidad en materia electoral. Sin embargo, la imposición de tales sanciones depende exclusivamente del superior jerárquico del servidor público que comete la infracción.

El artículo 457 de la mencionada ley dispone dar vista al superior jerárquico del servidor público para varios efectos: aplique la sanción o emita la disposición correctiva, presente queja o querrela ante la autoridad administrativa a la que pudiera corresponder y dé vista al Ministerio Público para efectos penales.



**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

En la realidad las sanciones administrativas de carácter no son impuestas, pues, al depender del superior jerárquico inmediato del infractor, se propicia el encubrimiento absolutamente impune. Además, como se sabe, cuando un servidor público comete una infracción electoral, por lo regular su superior jerárquico inmediato está al tanto de la conducta ilícita o se trata de la aplicación de una orden.

Resulta, entonces, que el sistema electoral mexicano ha tenido durante muchos años una disposición legal cuyos efectos, lejos de contribuir a terminar con la violación de la legislación de la materia, la promueve a través de brindar impunidad al transgresor, cuando servidor público.

Mediante la revisión de las diversas leyes y códigos por las que ha transitado la materia electoral a partir de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) en 1977, hasta la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) de 2014, podemos apreciar que la dependencia directa del superior jerárquico para imponer sanciones a los servidores públicos infractores aparece hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, en su artículo 338, conservándose esta disposición en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 2008 en su artículo 335 y, ahora, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del 2014, en su artículo 456. Antes del Cofipe de 1990, la imposición de sanciones no dependía de dar vista a alguna autoridad de rango superior a aquella que había cometido la infracción.

Otro aspecto revelador es la cifra del número de servidores públicos que han sido efectivamente sancionados en virtud de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, aquellos casos en los que el superior jerárquico ha impuesto la sanción.

No podemos dejar de mencionar el caso extremo pero ilustrativo del presidente de la República, que, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, es decir que no puede ser juzgado por motivos políticos o sancionado administrativamente. No es raro en el mundo y mucho menos en México que



**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

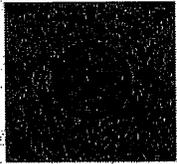
un presidente trasgreda la ley electoral. Lo raro consiste en que no pueda ser sancionado por una infracción puramente administrativa que no amerita separación del cargo o pena corporal alguna. Aquí, el superior jerárquico, quien impondría la sanción de acuerdo con los artículos que se pretenden reformar, sería el Congreso de la Unión, pero resultaría imposible, pues existe un impedimento constitucional.

Tampoco podemos dejar de lado el caso de los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Nos enfrentamos a un impedimento similar al que nos ofrecen los artículos que mediante esta iniciativa se pretenden reformar para la real aplicación de sanciones. Lo anterior es así ya que el procedimiento que debe seguirse en estos casos es el del juicio político previsto en el artículo 110 constitucional que refiere a actos u omisiones que afecten los intereses públicos y el buen despacho, mismo que debe seguirse ante el Congreso de la Unión. Pero esta clase de infracciones se refieren a faltas puramente administrativas y no políticas, las cuales no podrían ser sancionadas por un superior jerárquico, el cual estrictamente no lo es, y mucho menos por quien la autoridad electoral suele enviar estos asuntos que es el órgano interno de contraloría.

Estos supuestos sirven para demostrar la inoperancia de la legislación electoral en materia de sanciones administrativas contra servidores públicos. Pero más allá de los mismos, yendo al terreno de la experiencia, los servidores públicos conocen muy bien el sistema de impunidad que existe cuando se aplican órdenes superiores para llevar a cabo actos u omisiones que son violatorias de la legislación electoral. Al respecto, la ley ha sido hasta ahora una garantía de impunidad en lugar de ser un mecanismo que proteja la legalidad y la efectividad del sufragio popular.

Uno de los propósitos más destacados de la cuarta transformación de la vida pública del país es la defensa del voto y, en consecuencia, la persecución de las acciones u omisiones que tengan como propósito afectar negativamente a la democracia política. Un punto, entre otros muchos, es la eliminación del sistema de impunidad de los servidores públicos en materia administrativa electoral.

Por lo anterior, se propone en la presente iniciativa incorporar un inciso j) al numeral 1, del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

Electorales, con el propósito de sancionar a los servidores públicos que cometan infracciones directamente por parte del organismo público que tiene a su cargo la función electoral. Por ello, resulta necesario establecer tales sanciones en el articulado de la ley.

Así, se propone sancionar con amonestación pública o con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México a aquellos servidores públicos que cometan las infracciones previstas en la ley. Lo anterior se propone así porque la multa pecuniaria máxima, tratándose de cualquier ciudadano, es de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México, pero en este supuesto se trata de servidores públicos, en quienes recae con mayor peso la obligación de respetar y hacer respetar las leyes.

Se propone sancionar con multa de entre cinco mil y diez mil veces el salario mínimo por el uso de recursos públicos para la presión, inducción o coacción del voto a electores, ya que se debe considerar la especial gravedad de tal conducta ilícita dentro del sistema sancionatorio (SIC) electoral.

Se plantea también sancionar con multa que constituya el doble de la que corresponda en el caso de los servidores públicos que reincidan en alguna de las infracciones previstas.

Adicionalmente a lo anterior, se plantea que el artículo 457 sea adicionado mediante, por una parte, con una frase que enfatice que la vista o queja que se presente por parte de la autoridad electoral al superior jerárquico del servidor público infractor se hará con independencia de la sanción que ella misma imponga. Por otra parte, con dos palabras adicionadas para que la misma autoridad electoral esté obligada a presentar denuncia o querrela ante el Ministerio Público a partir de la imposición de la sanción administrativa electoral.”

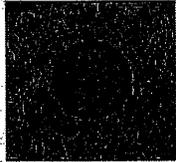
B. Cuadro Comparativo.

A fin de que haya mayor precisión sobre la iniciativa en estudio, se expone el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente frente al proyecto de decreto de la iniciativa:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Texto Vigente	Propuesta de la iniciativa
<p>Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Respecto de los partidos políticos: ...</p> <p>b) Respecto de las agrupaciones políticas: ...</p> <p>c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular: ...</p> <p>d) Respecto de los Candidatos Independientes: ...</p> <p>e) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral: ...</p> <p>f) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales: ...</p> <p>g) Respecto de los concesionarios de radio y televisión: ...</p> <p>h) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos: ...</p>	<p>Artículo 456. 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Respecto de los partidos políticos: ...</p> <p>b) Respecto de las agrupaciones políticas: ...</p> <p>c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular: ...</p> <p>d) Respecto de los Candidatos Independientes: ...</p> <p>e) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral: ...</p> <p>f) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales: ...</p> <p>g) Respecto de los concesionarios de radio y televisión: ...</p> <p>h) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos: ...</p>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

i) Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos:

...

i) Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos:

...

j) **Respecto de los servidores públicos:**

I. **Con amonestación pública;**

II. **Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México;**

III. **Tratándose del uso de recursos públicos para la presión, inducción o coacción del voto a los electores, con multa de entre cinco mil y diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México;**

IV. **En caso de reincidencia, con multa que constituya el doble de la multa originalmente impuesta.**

<p>Artículo 457. 1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.</p>	<p>Artículo. 457. 1. Sin menoscabo de la aplicación de la sanción en materia administrativa electoral, cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas y, obligatoriamente, presentará las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.</p>
---	---

IV. Valoración jurídica de la iniciativa.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. Las propuestas, en estudio, se sujetan a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

Debe analizarse su constitucionalidad. Toda vez que al realizarse una reforma a la norma lo que se pretende es que adquieran fuerza de ley, por lo que deben ser sujetas a una cuestión (o test) de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.
2. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.
3. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse su construcción gramatical de la porción normativa la cual debe estar efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

V. Consideraciones

PRIMERA. Esta Comisión Dictaminadora resulta legalmente competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 numeral 2, fracción XLI; 45, numeral 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 80, numeral 1 fracción VI; 81, numeral 2, 85, 157, numeral 1, fracción I, 176 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados.

La competencia por materia del asunto se surte en razón de que corresponde a un tema que tiene que ver con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto que corresponde a un tema electoral, se actualiza plenamente la competencia material de esta Comisión de Gobernación y Población.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

SEGUNDA. Esta Comisión de Gobernación y Población, previo estudio y ponderación del asunto, **determina dictaminar en sentido positivo la iniciativa**, de acuerdo a los siguientes argumentos:

1.- Se coincide plenamente con la motivación del promovente de la iniciativa, en cuanto a que **existe un problema de impunidad y corrupción respecto de servidores públicos que afectan indebidamente la equidad electoral**, ya sea cometiendo faltas administrativas o bien, delitos; en consecuencia, esta comisión dictaminadora es concordante con la pretensión de atajar cualquier conducta ilícita que trastoque y afecte la voluntad popular que se deposita en las urnas.

En tal sentido, resulta oportuno que se modifique el régimen de responsabilidades electorales previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que haya un apartado expreso que contenga las sanciones que puede imponer la autoridad electoral a aquellos servidores públicos que en su actuación u omisión tengan por finalidad incidir en los procesos electorales.

De igual modo, es oportuna la modificación para enfatizar que en caso de una infracción electoral y en el caso de delitos, obligatoriamente se interponga la denuncia o querrela penal, y **no sea un acto que se deje a la discrecionalidad del superior jerárquico, ya que ello facilita el encubrimiento de los inferiores jerárquicos**, además de que puede implicar complicidad entre los propios servidores públicos.

2.- Para valorar con justeza el proyecto de mérito, debe tenerse en cuenta que los servidores públicos se encuentran en una **situación especial, respecto de cualquier ciudadano, pues están investidos en uno u otro grado de poder público, lo que les permite tener al alcance medios y recursos de carácter público, que pueden utilizar indebidamente para afectar la equidad en la contienda política**. Esa condición especial es una justificante de un trato especial en las leyes para acotar las posibilidades de desvío de poder.

Así lo reconoce el siguiente criterio jurisprudencia, mismo que da muestra de que **el ejercicio de un cargo público puede afectar los procesos democráticos de elecciones**, a partir del indebido ejercicio de recursos presupuestales:

Época: Novena Época
Registro: 164937
Instancia: Pleno



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXI, Marzo de 2010
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 28/2010
Página: 2591

RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS.

El citado precepto legal, al establecer que los precandidatos que ostenten un cargo de elección popular o desempeñen un puesto en la administración pública estatal o municipal y manejen recursos económicos y personales, no deberán emplearlos para promover "notoriamente" su imagen, transgrede los párrafos séptimo y noveno del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que vinculan al legislador a garantizar que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ya que al incluir el término "notoriamente", el legislador local permite que los recursos económicos y humanos se utilicen siempre que la promoción relativa no sea notoria, lo cual viola los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos y de equidad entre los precandidatos durante los procesos electorales, pues los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a su disposición recursos públicos y humanos, no deben utilizarlos para promover su imagen ni notoriamente ni de alguna otra forma.

No es poco común que los servidores públicos de un gobierno, el cual tiene una ascendencia política, ejercen actos u omisiones que tienen como propósito favorecer a la fuerza política a la cual pertenecen o con la cual simpatizan, o bien, obstaculizar a miembros de otros partidos políticos. Problema que se agrava, con toda evidencia, durante las etapas de proceso electoral. Lo anterior, agrava los principios constitucionales de imparcialidad y probidad en el ejercicio de la función pública del servicio público.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En seguimiento, tales principios no deben interpretarse en un sentido de inmovilidad de los servidores públicos, como tampoco entorpecer el ejercicio de sus funciones o impedirles participar en aquellos actos que deban realizar para dicho efecto, siempre que actúen en forma imparcial, sin beneficiarse ni afectar a los contendientes políticos. Al efecto resulta orientador la jurisprudencia 38/2013 de la Sala Superior del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que señala lo siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.-

De la interpretación sistemática de los artículos 41 y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

Es importante mencionar que, respecto de este punto, la referida Sala Superior ha sostenido que los servidores públicos deben sujetarse y constreñirse al principio de neutralidad en el ejercicio de sus funciones de tal manera que se garantice que no haya una intervención indebida que rompa con la aspiración de elecciones libres y auténticas, veamos la tesis V/2016:

PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).-



**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los



**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

En consecuencia, se advierte que el problema que plantea la iniciativa en el sentido de que los servidores públicos pueden cometer infracciones electorales corresponde a la realidad, y merece la atención legislativa que se propone en el proyecto, por lo que resulta adecuado que la ley electoral contenga un apartado específico de sanciones para este tipo de actor electoral.

3.- Se precisa que **la justificación de la iniciativa se adhiere a una valoración de ética y responsabilidad de los servidores públicos** en cuanto a que no deben intervenir de modo alguno con el carácter público¹ que tienen dentro de los procesos electorales.

De acuerdo a los maestros Jesús Orozco y José Woldenberg² dentro de una lógica de diseño democrático se busca que los servidores públicos mantengan principios tales como honestidad, integridad e imparcialidad para garantizar el debido funcionamiento de las instituciones gubernamentales y conservar la confianza de los

¹ Ello no implica que se vede por completo sus derechos políticos electorales, pero deben ser cuidadosos en cuanto al contexto del ejercicio de su función, veamos los siguientes criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.-

De conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político. En este sentido, cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² **NOHLEN, DIETER ET AL. TRATADO DE DERECHO ELECTORAL COMPARADO DE AMÉRICA LATINA** 2ª. Edición, México, 2007, Pág. 78



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

ciudadanos en su gobierno, en tal sentido es totalmente inadmisibles – y por tanto reprochable jurídicamente- que un servidor público afecte la contienda electoral, ya que además de distraerse de los mandatos que tiene impuesto se crea un estado de desconfianza social en las instituciones. Para ejemplificar, acuden al derecho comparado, afirmando expresamente lo siguiente:

En Puerto Rico, a través del Reglamento de Ética Gubernamental, se pretende que los funcionarios y empleados del servicio público mantengan principios del más alto grado de honestidad, integridad, imparcialidad y conducta para garantizar el debido funcionamiento de las instituciones gubernamentales y conservar la confianza de los ciudadanos en su gobierno, así como para evitar una conducta impropia y conflictos de intereses, mediante el establecimiento de normas de conducta ética aplicables a todos los funcionarios y empleados de la rama ejecutiva del gobierno. En dicho ordenamiento, además, se prevén ciertos deberes de los servidores públicos, como la conducción en el trabajo para que se lleve a cabo eficientemente y con observancia de cortesía, consideración y prontitud en el trato al público; el ejercicio de la función administrativa sin aplicar criterios políticos; algunas prohibiciones éticas de carácter general; no hacer pagos adicionales o remuneraciones extraordinarias; no revelar ni usar información confidencial adquirida durante el desempeño del empleo; abstenerse de solicitar o aceptar regalos, favores o servicios para sí o para cualquier otra persona; no usar propiedad gubernamental para fines que no sean oficiales y no representar intereses privados, así como el deber de informar sobre situaciones prohibidas. Igualmente se prevén ciertas obligaciones para ex servidores públicos de las tres ramas de gobierno, la obligación de notificar violaciones al reglamento, así como un capítulo de sanciones aplicables por la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

Dicha referencia al medio internacional es del todo oportuna para nuestro país.

4.- La propuesta que propone aprobar el presente dictamen **legislativo guarda concordancia y sistematicidad con el derecho penal, que igualmente contempla tipos por conductas ilícitas cometidas por servidores públicos**, de tal manera que existe una Ley General en Materia de Delitos Electorales, donde se incluye la posibilidad de contemplar a los servidores públicos como sujeto activo de la relación jurídico penal en los numerales 3, 5, 11, 13 y 20 de la citada ley; sólo para efectos de ejemplificar, se cita el artículo 3 de la referida ley:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...
V. Servidor Público: La persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o local centralizada, organismos descentralizados federales o locales, empresas de participación estatal mayoritaria federales o locales, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos federales o locales, en las legislaturas federal o locales, en los poderes judiciales federal o locales, o que manejen recursos económicos federales o locales, así como en los organismos a los que la Constitución o las constituciones de las entidades federativas otorguen autonomía.

También se entenderá como servidores públicos a los funcionarios o empleados de la administración pública municipal y delegacional;

...

Si bien existe un régimen penal sancionatorio que implica el grado máximo de intervención del Estado al imponer penas privativas de libertad, ello no es óbice para que el legislador ordinario pueda generar, en el ámbito del derecho electoral sancionador, una responsabilidad de carácter administrativo, de ahí que se justifique la adición del inciso j) al Artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.- Otro aspecto que debe considerarse en este dictamen legislativo, es la afirmación del proponente respecto de que el modelo legal actual no favorece la acción sancionatoria en contra de servidores públicos que incurren en infracciones electorales³, lo cual corresponde a la realidad, como se desarrollará en este apartado conforme a estadísticas de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en cuyo Informe Anual 2018 establece:

Como puede verse, del total de investigaciones contra servidores públicos durante los últimos cuatro procesos electorales presidenciales, el proceso

³ Particularmente, porque se deja a la libre discreción del superior jerárquico si se interpone la denuncia penal correspondiente, situación que propone corregir la iniciativa al reformarse el Artículo 457 para que la delación penal resulte obligatoria.



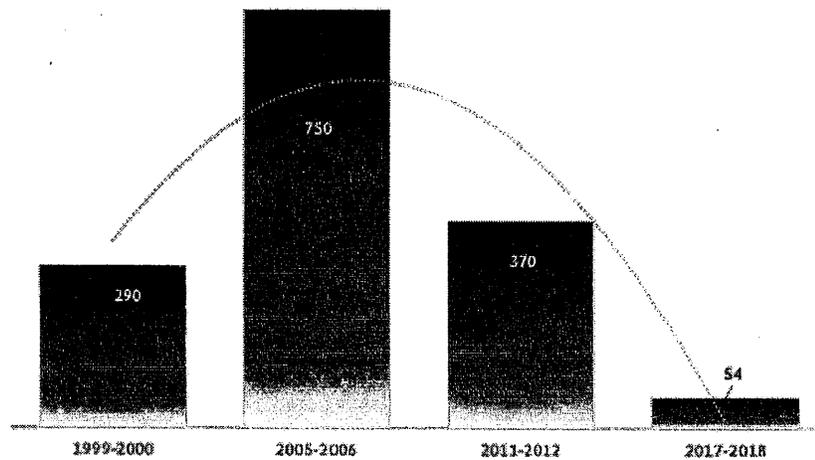
Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

electoral de 2018 representó sólo el 4.4 por ciento; en comparación con el año 2000 **se registró una reducción del 77.6 por ciento**. Por otro lado, en comparación con 2006, **la reducción representó 91.3 por ciento**. Finalmente, comparado con el proceso electoral del 2012, se muestra **una reducción de 82 por ciento** en las investigaciones contra servidores públicos...

(Énfasis añadido)

A continuación, la gráfica que en dicho Informe se presenta sobre el particular:

Gráfica 16. Investigaciones contra servidores públicos durante elecciones presidenciales (2000-2018)



Fuente: Dirección General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales.

Conforme a los datos estadísticos reportados se advierte que, en efecto, existe una disminución considerable de las investigaciones de la FEPADE en contra de servidores públicos lo que da muestra de que, en efecto, el diseño legal vigente no favorece que prosperen las investigaciones penales por infracciones electorales cometidas por servidores públicos. Advertimos que no es pretensión de esta dictaminadora establecer un correlato directo de causa-efecto entre las normas que se reforman, particularmente el Artículo 457, y dicha situación de facto, pero sí creemos conveniente la modificación propuesta a dicho dispositivo legal, como una de las formas posibles para enfrentar dicha circunstancia.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

6.- En cuanto a los resultados en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral también observamos que existe información en el sentido de que las sanciones son exiguas y en muchos casos no trasciende más que una amonestación pública y en otros casos se aplican criterios de oportunidad para no sancionar. Al respecto, conforme al ***Informe del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral sobre el estado que guardan los expedientes de responsabilidades administrativas, imposición de sanciones y medios de impugnación al primer semestre 2018⁴*** se tiene lo siguiente:

Concentrado de Asuntos de Responsabilidades.

En este rubro, el primer semestre de 2018 se inició con 342 expedientes que se encontraban en trámite y se recibieron 195 más, **haciendo un total de 537 tramitados en el semestre que se reporta**. De los 195 recibidos en el periodo que se reporta, 191 fueron denunciados por servidores públicos del instituto y 4 provienen de auditorías practicadas por el propio Órgano Interno de Control.

Cabe precisar que los asuntos que se informan en este apartado, tienen la particularidad de que algunos se desarrollaron conforme a la anterior Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otros conforme a la actual Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los cuales ya han intervenido las nuevas autoridades de este Órgano Interno de Control, como son las Direcciones de Investigación y de Substanciación de Responsabilidades Administrativas; atendiendo la facultad de esta autoridad administrativa, en cumplimiento al Sistema Nacional Anticorrupción.

...
En el periodo que se reporta se emitieron 306 resoluciones, quedando 231 asuntos en trámite, en diversas etapas del procedimiento. De las 306 resoluciones administrativas emitidas, se advierte lo siguiente:

- En 258 se actualizó el supuesto del artículo 17 bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁵, **por lo que, a pesar de la existencia de las irregularidades cometidas, no hubo sanción.**

⁴ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98327/JGEor201809-6-ip-4-1.pdf>

⁵ Cabe precisar que el Artículo 17 Bis ya no es vigente, dado al abrogación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas no obstante se cita lo conducente:



**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

- En 1 asunto se determinó el sobreseimiento, en virtud de que no se contó con elementos suficientes para acreditar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, y
- **En 47 resoluciones restantes, al determinarse la comisión de conductas irregulares, se impusieron las sanciones respectivas, de la manera siguiente:**
 - A 43 servidores públicos se impuso amonestación pública;
 - En 4 casos se impuso inhabilitación temporal para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público por seis meses.

...

7.- A fin de que haya un mejor entendimiento del tema que estamos abordando en este dictamen, hacemos una relatoría de la evolución del régimen de sanciones de servidores públicos en la ley electoral de 1946-2014, este último año, conforme a la última reforma en materia política. Cabe señalar que este apartado permite distinguir en qué momento se comienza a hacer distinción en el tratamiento que se da los servidores públicos en general, respecto de aquellos encargados de la función electoral.

En la **Ley Federal Electoral de 1946**⁶, se establecían conductas sancionables y sus respectivas sanciones, en algunas ocasiones, para quien las cometiera sin distinción, como las de los artículos 125, 126, 129 y 133. En otros artículos sí se hacía referencia específicamente a los funcionarios municipales, estatales o federales, como es el caso del artículo 127, o a funcionarios públicos de cualquier categoría, fueran

ARTICULO 17 Bis. La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis: Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido

⁶ Diario Oficial de la Federación del 07 de enero de 1946:
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1946&month=1&day=7>



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

empleados, agentes o encargados de la administración pública, como señalaba el artículo 128 de la citada Ley.

Es decir que en este ordenamiento no era tan clara la distinción entre los sujetos que cometían las infracciones. En cuanto al procedimiento para imponer sanciones, en todo el contenido de esta Ley, no se abordaba sobre la intervención del superior jerárquico de los infractores.

El ordenamiento que abrogó a esta Ley fue la **Ley Federal Electoral de 1951**⁷. En esta sucede lo mismo que en la anterior, se encuentran sanciones específicas, pero no para sujetos específicos, sino para quienes cometan determinadas conductas, como las de los artículos 140, 141 y 144. También especificaba infracciones para funcionarios municipales, estatales o federales, como lo señalaba en su artículo 142, o para funcionarios públicos de cualquier categoría, fueran empleados, agentes o encargados de la administración pública, como lo ordenaba el artículo 143.

En cuanto a la **Ley Federal Electoral de 1973**⁸, las especificaciones normativas eran las mismas, es decir, se señalaban sanciones para quienes cometieran determinadas conductas en los artículos 188, 189 y 195 y, específicamente para funcionarios municipales, estatales o federales en el artículo 190 y para funcionarios y empleados públicos en el artículo 191. Tampoco se preveía intervención del superior jerárquico.

Como se aprecia, en las tres leyes glosadas, observamos la misma falta de claridad en la distinción de los sujetos que cometían las infracciones, acaeciendo lo mismo en cuanto al procedimiento para imponer las sanciones, además de que no se prevé la intervención del superior jerárquico en algún momento.

Posteriormente, en la **Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977**⁹, se establecieron sanciones para quien cometiera ciertas conductas en el artículo 242 y específicamente para los funcionarios públicos o empleados en el artículo 244. Lo anterior, independientemente de las previstas para

⁷ Diario Oficial de la Federación del 04 de diciembre de 1951:
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1951&month=12&day=4>

⁸ Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1973:
<http://dof.gob.mx/index.php?year=1973&month=01&day=05>

⁹ Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1977:
<http://dof.gob.mx/index.php?year=1977&month=12&day=30>



**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

otro tipo de funcionarios como los electorales, ministros de culto y senadores o diputados electos.

En esta última Ley encontramos una diferencia, se establece por primera vez, en su artículo 249, que la Comisión Federal Electoral presentaría denuncia o querrela independientemente de la aplicación de sanciones. Cabe mencionar que se mantiene la no intervención de los superiores jerárquicos de los infractores.

Posteriormente, en el **Código Federal Electoral de 1987**¹⁰, no se establecían faltas administrativas para servidores públicos, sino que contemplaba delitos para servidores públicos federales en el artículo 341. Asimismo, había mayor especificación en cuanto a las sanciones para otro tipo de personas, ya que se distinguía: Para el caso de los funcionarios electorales en el artículo 340, de los notarios públicos en el artículo 342, de los ministros de culto en el artículo 343, de los extranjeros en el artículo 344, de los presuntos o electos diputados y senadores en los artículos 345 y 346.

En dicho Código se mantiene la disposición de que la Comisión Federal Electoral formulará denuncia o querrela independientemente de las sanciones y sigue sin darse intervención de algún superior jerárquico.

Siguiendo en la ruta del tiempo, continuó el **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990**¹¹. En este solo había especificaciones para notarios públicos en el artículo 339, para extranjeros en el artículo 340, para ministros de culto en el artículo 341, para partidos políticos en el artículo 342 y para funcionarios electorales en el artículo 338. En este ordenamiento sí se señala que el superior jerárquico tomará las medidas por infracciones una vez que el Instituto Federal Electoral integre el expediente, pero solo se trata de funcionarios del Instituto, fuera de éstos no se señalan sanciones ni conductas sancionables para servidores públicos en general.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1987:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987

¹¹ Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671699&fecha=15/08/1990



**Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.**

Como se aprecia, fue en este ordenamiento en el que se dio una ruptura en la previsión de sanciones para servidores públicos en general, contemplando únicamente las que cometen los funcionarios del Instituto y los demás que ya se mencionaron. Cabe mencionar que se suprime la disposición referente a la intervención de la Comisión Federal Electoral para formular denuncia o querrela.

Ahora, el antecedente inmediato de la actual ley es el **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008**¹². En éste, las distinciones y especificaciones se amplían y aclaran. Por primera vez aparece un artículo que señala a los sujetos de responsabilidad: el artículo 341, inciso f), se refiere a las autoridades o servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de poderes locales, de órganos de gobierno municipales, del Distrito Federal, de órganos autónomos o de cualquier ente público.

Más adelante, especifica las conductas sancionables para los partidos políticos en el artículo 342, para las agrupaciones políticas en el artículo 343, para los aspirantes, precandidatos o candidatos en el artículo 344, para los ciudadanos, dirigentes y afiliados en el artículo 345, para los observadores electorales en el artículo 346 y en el artículo 347 para los sujetos del inciso f) antes mencionados. Continúa con los notarios públicos en el 348, extranjeros en el artículo 349, concesionarios o permisionarios de radio y televisión en el 350, organizaciones de ciudadanos en el artículo 351, organizaciones sindicales, laborales o patronales en el artículo 352 y ministros de culto en el artículo 353.

Es importante mencionar que en el artículo que establece las sanciones correspondientes, el 354, no se mencionan las que corresponderían a los sujetos del inciso f) del artículo 341.

Aparece también por primera vez una disposición que señala que el superior jerárquico tomará las medidas en caso de infracciones, pero no solo tratándose de servidores del Instituto, sino de autoridades federales, estatales o municipales cuando no cumplan un mandato o no colaboren con información. Quien integraría el expediente sería la Secretaría Ejecutiva o la Auditoría de la Federación o su

¹² Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 2008:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

equivalente en la entidad en donde se haya cometido la infracción, de acuerdo con el artículo 335.

Finalmente, en la actual **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del 2014**¹³, las especificaciones son las mismas que las de su antecedente inmediato, es decir, se contemplan como sujetos de responsabilidad a las autoridades o servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, de los órganos de gobierno municipales del Distrito Federal, autónomos o de cualquier ente público, en el inciso f) del artículo 442.

Asimismo, en el artículo 449 se establecen las conductas que son sancionables para estos servidores y autoridades, pero en el artículo 456, que es en el que se establecen las sanciones, los omite.

Esto es por la misma razón que en el ordenamiento anterior, es decir, porque en el artículo 457 se establece que al superior jerárquico se le dará vista, por parte de los órganos del Instituto, para que presente queja administrativa, denuncia o querrela ante el Ministerio Público. Es importante precisar que lo que antecede es diferente a lo que establece el artículo 458, que es lo que se conservó del Código anterior. Nos referimos a lo que procede en caso de que se incumplan mandatos o no se colabore con órganos del Instituto, en este caso, la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva o la Auditoría Superior de la Federación, integrará expediente y el superior jerárquico de quien incumplió tomará las medidas.

Como **conclusiones de esta relatoría histórica** podemos advertir que:

- En los ordenamientos de los años 1946, 1951 y 1973, se incluía a los servidores públicos en general y en particular, cuando se mencionaba a los funcionarios municipales, estatales o federales y a los funcionarios públicos de cualquier categoría, fueran empleados, agentes o encargados de la administración pública.
- Para 1977, se agudizó la generalización, señalando únicamente a funcionarios públicos o empleados, independientes de otros sujetos como los electorales. Y para 1987 no se establecieron sanciones para servidores públicos, sino delitos.

¹³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Es en 1990 cuando se dejan de contemplar las hipótesis de conductas y sanciones de servidores públicos.
- Tanto en el 2008 y 2014, se contemplan expresamente a los servidores públicos, sin embargo, solo se mencionan como sujetos de responsabilidad y las conductas sancionables, no así las sanciones que les corresponderían.
- Llama la atención la forma en la que se fue perdiendo la previsión de sanciones para servidores públicos, hasta 1990 que se suprimieron por completo, y que del 2008 en adelante no se contemplaron las sanciones, sino solo las conductas porque, finalmente, quien se encargaría de imponerlas sería el superior jerárquico.
- Por lo que hace a la aplicación de sanciones tenemos que:
 - En los ordenamientos de 1946, 1951 y 1973 no se prevé la intervención del superior jerárquico de los infractores en absoluto.
 - En 1977, el aspecto que hace la diferencia es que la Comisión Federal Electoral presentaría denuncia o querrela independientemente de la aplicación de sanciones, pero seguía sin preverse la intervención del superior jerárquico de los infractores. Este aspecto continuó igual para 1987.
 - Para 1990, se suprime la disposición que establece la intervención de la Comisión Federal Electoral, pero se prevé por primera vez, la intervención del superior jerárquico solo para funcionarios del Instituto.
 - En el 2008, continúa la intervención del superior jerárquico del infractor, pero no solo tratándose de funcionarios del Instituto, sino de autoridades federales, estatales o municipales cuando no cumplan un mandato o no colaboren con información.
 - Lo mismo sucede en el actual ordenamiento vigente desde 2014, pero se agrega una disposición en la que se establece la facultad de este superior jerárquico para presentar queja, denuncia o querrela.

8.- Finalmente, en este último apartado se describen la propuesta de reformas que aprueba el presente dictamen.

Por lo que toca al Artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el texto vigente **se describen a los diversos sujetos a los que pueden imponérseles sanciones, sin embargo, no se contiene a los servidores públicos** sino sólo a los siguientes sujetos:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

- Partidos políticos:
- Agrupaciones políticas:
- Aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:
- Candidatos Independientes:
- Ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:
- Observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:
- Concesionarios de radio y televisión:
- Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:
- Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos

De ahí, que ante la posibilidad real de que un servidor público pueda cometer conductas ilícitas que vulneren el régimen electoral, resulta pertinente que se incluyan dentro del catálogo que se desarrolla en el referido numeral 456.

Cabe mencionar que se propone un régimen sancionatorio graduado, es decir, ya que va desde la pena de amonestación pública hasta penas pecuniarias, estas últimas graduadas entre un mínimo y un máximo, lo que permiten individualizar la pena, resultando conforme a la interpretación del artículo 22 constitucional que establece los principios constitucionales para los esquemas de imposición de sanciones, a efecto de sostener lo anterior se transcribe el siguiente criterio de jurisprudencia:

Época: Novena Época
Registro: 174418
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIV, Agosto de 2006
Materia(s): Administrativa
Tesis: IV.1o.A. J/9
Página: 1939

**MULTA. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, SEGUNDO PÁRRAFO, POR
INFRACCIÓN A LOS NUMERALES 14, FRACCIÓN IX, EN RELACIÓN CON**



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

EL 12, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, AL PREVER PARÁMETROS MÍNIMO Y MÁXIMO PARA SU IMPOSICIÓN NO ES FIJA NI EXCESIVA Y, POR TANTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 14, fracción IX, del Reglamento de Policía y Buen Gobierno de San Pedro Garza García, Nuevo León, establece como infracción conducir vehículos en estado de ebriedad o bajo los efectos de drogas o tóxicos; por su parte, el numeral 26, segundo párrafo, del propio reglamento señala que se aplicará una multa entre una cuota como mínimo y quinientas como máximo, cuando la infracción tenga agravante; finalmente, el último párrafo del artículo 12 del mismo ordenamiento, dispone que se considerarán agravadas las infracciones cuando el infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo los influjos de alguna droga o sustancia que produzca efectos similares. Así, la multa prevista en el referido artículo 26 no es fija ni excesiva y, por tanto, no viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los preceptos citados contienen elementos que permiten graduarla, atendiendo al nivel de riesgo en que se coloca a la sociedad.

No pasa por alto que, las sanciones económicas que se proponen son en mérito y proporción de que se trata de conductas reprochables a servidores públicos, en quienes recae con mayor peso la obligación de respetar y hacer respetar las leyes, es decir que el rasero de cumplimiento legal es más estricto, además de que constituye un desincentivo para el desvío de poder en que pudiesen incurrir.

Precisamente lo que **se trata de evitar es la utilización de los cargos públicos para coaccionar o inducir el voto de los ciudadanos**, de ahí que resulta acorde sancionar con multa de entre cinco mil y diez mil veces el salario mínimo por el uso de recursos públicos para la presión, inducción o coacción del voto a electores.

En lo que corresponde a la modificación al Artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos, se justifica las precisiones de que las sanciones electorales se imponen con independencia de otras por las normas administrativas o penales, ya que son regímenes jurídicos distintos, ello igualmente se sostiene en interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al siguiente criterio de interpretación:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

Época: Sexta Época
Registro: 267321
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Volumen LII, Tercera Parte
Materia(s): Administrativa
Tesis:
Página: 132

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, ES INDEPENDIENTE DE LA PENAL.

La circunstancia de que cierta conducta no haya configurado un delito, no es obstáculo para que pueda ser estimada indebida desde el punto de vista civil o administrativo, y para que, por consiguiente, se exija el resarcimiento del daño ocasionado con ella, sin que quepa argüir en contrario que la absolución decretada por el Juez de la causa penal alcanza a la exigencia de índole administrativa formulada por las autoridades fiscales al través de las resoluciones cuya nulidad se demande. Ciertamente la reparación del daño, como resultado de la comisión de un delito y de la comprobación de la responsabilidad de aquel a quien se condena al respecto, forma parte de la pena, por lo que si el Juez de la causa absuelve del delito, necesariamente tendrá que absolver también de tal reparación, sin prejuzgar desde luego acerca de si dicha reparación es o no exigible separadamente por las vías civil o administrativa, en relación con las cuales no se haya ejercitado acción alguna ante dicho Juez. No hay, pues, que confundir la responsabilidad proveniente de delito, que puede acarrear la consiguiente obligación de reparar el daño como consecuencia de la sentencia pronunciada por el Juez Penal que haya conocido del caso, con la responsabilidad derivada de un ilícito civil, que puede válidamente exigirse sin vinculación con aquella. Así lo establecen los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, que estatuyen, respectivamente, que "Las responsabilidades que se constituyan a los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes tendrán por objeto indemnizar al fisco por los daños y perjuicios que le ocasionen los mismos como resultado de las irregularidades que cometan en su actuación", y que dichas responsabilidades "se



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población,
que contiene con proyecto de decreto que reforma los
artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales.

constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las de
carácter penal en que también se incurriere y de las determinaciones que
llegaren a dictar las autoridades judiciales acerca de los hechos que la originen
....”

En continuación de la procedencia sobre la reforma al Artículo 457 de la Ley General
de Instituciones y Procedimientos, debemos señalar que, en efecto, se debe
establecer al superior jerárquico como obligación y no como potestad discrecional, de
ahí que se estima conducente la adición de **que obligatoriamente** se deberá
presentar las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público.

VI. Régimen Transitorio

Esta Comisión dictaminadora considera adecuado el contenido del régimen transitorio
que propone la iniciativa de mérito, en el siguiente sentido:

“ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el
Diario Oficial de la Federación.”

Ello, en función de que no se precisa de la armonización de ningún otro ordenamiento
jurídico, como tampoco la publicación de normatividad reglamentaria.

VII. Impacto Regulatorio.

La presente propuesta no contempla impacto regulatorio, en tanto que no precisa de
la armonización de otros ordenamientos.

VIII. Proyecto de Decreto

Por lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta
Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta
soberanía el siguiente proyecto de:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 456 Y 457 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un inciso j) al artículo 456 y se reforma el artículo 457, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo. 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionados conforme a lo siguiente:

a) a i) ...

j) Respecto de los servidores públicos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil unidades de medida y actualización;

III. Tratándose del uso de recursos públicos para la presión o coacción a los electores a efecto de inducir el sentido del voto, con multa de entre cinco mil y diez mil unidades de medida y actualización;

IV. En caso de reincidencia, con multa que constituya el doble de la multa originalmente impuesta.

Artículo. 457.

1. Sin menoscabo de la aplicación de la sanción en materia administrativa electoral, cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas y, **obligatoriamente, presentará** las denuncias o querellas ante el agente del



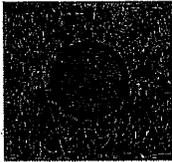
Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 02 días del mes de abril de 2019.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión

NOMBRE GP A FAVOR EN CONTRA ABSTENCIÓN

JUNTA DIRECTIVA

PRESIDENCIA

Dip. Rocío Barrera Badillo

MORENA

SECRETARÍAS

Dip. Sandra Paola
González Castañeda

MORENA

Dip. Aracelí Ocampo
Manzanares

MORENA

Dip. Jaime Humberto
Pérez Bernabe

MORENA

Dip. Beatriz Dominga
Pérez López

MORENA



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA			
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Luis Enrique Miranda Nava	PRI			
Dip. Eudoxio Morales Flores	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez				
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI			
Dip. José Guillermo Aréchiga Santamaría	MORENA			
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

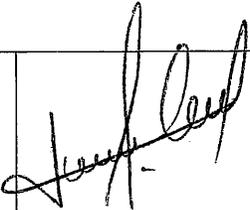
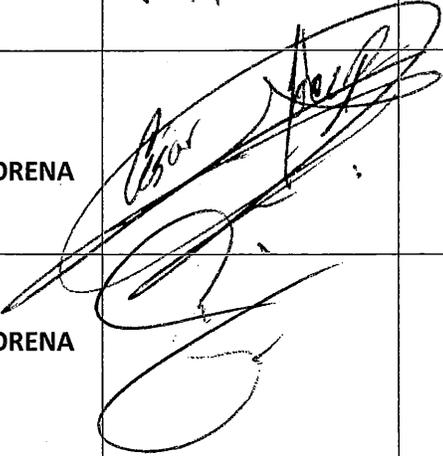
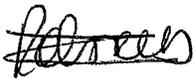
Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marina del Pilar Ávila Olmeda	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA			
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Lizeth Amayani Guerra Méndez	MORENA			
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, que contiene con proyecto de decreto que reforma los artículos 456 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tabla de integrantes y votación conforme a la integración vigente de la comisión

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández	PAN			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Olga Juliana Elizondo Guerra, PES; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM;

Mesa Directiva

Diputados: Porfirio Muñoz Ledo, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Mariana Dunyaska García Rojas, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Lizeth Sánchez García, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Mónica Bautista Rodríguez, PRD; Lyndiana Elizabeth Burgarín Cortés, PVEM; Lilia Villafuerte Zavala, SP.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>