

RENÉ CASOLUENGO MÉNDEZ

**EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS
ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
Y EL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
PARA EL CONOCIMIENTO Y RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS
SANCIONADORES**

PRÓLOGO MTRA. XITLALI GÓMEZ TERÁN

COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL
DR. CIPRIANO GÓMEZ LARA

ÍNDICE

Prólogo.	III
Capítulo 1. El Derecho Administrativo Sancionador Electoral.....	1
Capítulo 2. El Régimen Sancionador Electoral.	34
Capítulo 3. El Procedimiento Sancionador. Reglas Generales.	98
Capítulo 4. El Procedimiento Sancionador Ordinario.	136
Capítulo 5. El Procedimiento Especial Sancionador.	175
Capítulo 6. Los Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.	214
Anexo. Reglamento de Procedimientos Sancionadores del Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG614/2017.	267

PRÓLOGO

Es para mí un gran honor que el Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal “Dr. Cipriano Gómez Lara”, del cual me honra el formar parte, a través de su Presidenta la Dra. Sara Santillán Flores, me haya encomendado la labor de prologar el presente libro titulado “El sistema de distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para el conocimiento y resolución de los procedimientos sancionadores”, lo que representa para mí una gran satisfacción personal y profesional.

La satisfacción personal estriba en que conozco a su autor desde hace poco más de quince años, quien es uno de los discípulos de mayor estima de nuestro entrañable, admirado y querido Dr. Cipriano Gómez Lara, grande entre los grandes.

Por lo que hace a la complacencia profesional, ésta consiste en que soy una apasionada del derecho electoral y al igual que muchos de los electoralistas mexicanos, me formé con las enseñanzas, ya sea por vía de la docencia o de la doctrina, impartidas por el Dr. René Casoluengo Méndez.

Primero que nada, referir que el presente trabajo editorial conjuga la vocación académica y profesional en materia electoral de su autor, mismo que cuenta con una vasta experiencia en esta rama del derecho, lo que se refleja en los seis capítulos que integran la obra que se comenta, abordándose los temas siguientes: 1. El Derecho Administrativo Sancionador Electoral, 2. El Régimen Sancionador Electoral, 3. El Procedimiento Sancionador. Reglas Generales, 4. El Procedimiento Sancionador Ordinario, 5. El Procedimiento Especial Sancionador, y 6. Los Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. Contando con una adenda consistente en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores del Instituto Nacional Electoral y del Acuerdo INE/CG614/201, que sin duda resultarán de gran utilidad para el lector.

Al respecto, vale la pena referir, que el derecho administrativo sancionador electoral, tal y como lo comenta el autor, juega un papel muy importante en el sistema jurídico electoral mexicano. El Doctor Casoluengo nos recuerda, que dicho derecho sancionador o derecho

punitivo del Estado, se encuentra constituido con las siguientes especies: derecho penal, derecho administrativo sancionador y derecho administrativo sancionador electoral.

Con base en las características y componentes anteriores, se arriba a la conclusión de que es un derecho en construcción, lo que permite reconocerlo como una disciplina jurídica respecto de la cual puede admitirse que los principios del derecho penal resulten aplicables en su ámbito, por ser ambas disciplinas manifestaciones del ius puniendi, pero no es dable aceptar que sea identificado como derecho penal o como derecho penal administrativo, y en ese sentido la finalidad del derecho administrativo sancionador electoral consiste en prevenir las conductas que pudieren vulnerar la normativa electoral o sancionarlas cuando se hubieran producido.

Es en este escenario, que actualmente en México, la potestad sancionadora en materia electoral se atribuye, como correctamente lo hace ver el autor, al Instituto Nacional Electoral (para desplegarla en el procedimiento ordinario sancionador, en la sustanciación del procedimiento especial sancionador, en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización y en el régimen disciplinario) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Regional Especializada (para ejercerla en la etapa de resolución del procedimiento especial sancionador).

Justamente esa distribución de competencias, atribuciones y/o facultades resulta ser el motivo total del análisis desarrollado por el Doctor Casoluengo Méndez, teniendo como columnas los procedimientos ordinario y especial sancionadores, en los cuales se desarrolla prácticamente el trabajo de ambos órganos electorales en materia sancionadora. Por lo que resulta de suma importancia e interés el estudio que se realiza de dichos procedimientos en este magnífico libro, en el que se contienen las fases que componen los procesos de sustanciación y resolución, en ambos casos, así como el análisis individualizado de la sanción correspondiente, llevando de la mano al lector junto con la cita de doctrinaria y jurisprudencia, aplicables a los distintos casos.

Así, se dejan en claro aspectos significativos del procedimiento ordinario sancionador, como la trascendencia que tienen los requisitos legales para la admisión de las quejas o denuncias, las conductas que pueden denunciarse en términos de ley, los órganos del INE competentes

para sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores, las distintas etapas o fases que integran los procedimientos, los plazos y términos, las medidas cautelares que pueden dictarse con la finalidad de proteger el derecho tutelado, la determinación e individualización de la sanción.

Finalmente analiza las particularidades de cada procedimiento, pormenorizando los elementos de similitudes y diferencias entre ambos. Para el caso del especial sancionador, hace hincapié que la intención fue la de crear un procedimiento sumarísimo en el que se deberá cumplir indiscutiblemente con los principios de exhaustividad, certeza, proporcionalidad y legalidad, precisando las conductas sancionadas por esta vía, mismas que se encuentran de forma específica o especial determinadas por el legislador y la jurisprudencia, las cuales son referenciadas en el capítulo correspondiente.

En suma, el presente libro resulta ser un ejercicio de análisis doctrinal a cabalidad de la temática abordada, práctico y de fácil comprensión en su lectura. Sin lugar a dudas, será una referencia obligada para quienes se interesen en este importante tema.

Xitlali Gómez Terán.

**EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL Y EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL CONOCIMIENTO RESOLUCIÓN
DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**

Dr. René Casoluengo Méndez

Profesor Investigador de la EJE del TEPJF¹

“La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo”

ULPIANO

Capítulo 1. El derecho administrativo sancionador electoral

Sumario. 1.1 Naturaleza jurídica. 1.2 Finalidad del derecho administrativo. 1.3 Principios jurídicos aplicables. 1.4 Fuentes de información.

1.1 Naturaleza jurídica

Para definir la naturaleza jurídica del derecho administrativo sancionador electoral resulta imprescindible referirse, en primer término, a la facultad sancionadora del Estado o *ius puniendi* y, por ende, al derecho sancionador. Lo anterior se considera así, por estimarse que

¹ El autor agradece la valiosa colaboración de la Mtra. Martha Leticia Mercado Ramírez, actualmente Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, quien fungió como Asesora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral –actualmente EJE- hasta noviembre de 2014, así como de la Lic. Ivonne Zempoaltecatl Ruiz quien se desempeñó como Asistente de Investigación en el mismo Centro hasta enero de 2015 y de la Pasante Ana Deysy Saldivar Rosas, quien colaboró como Pasante de la Unidad de Investigación en el propio Centro.

el derecho sancionador es el género y que el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho administrativo sancionador electoral, son especies de aquél.

En el ensayo “El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado constitucional democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral” (consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2560/39.pdf>), Silva Adaya considera que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador son especies de lo que se denomina sistema sancionador constitucional. Por ello, afirma, puede concluirse que los principios jurídicos que rigen en el derecho penal también tienen vigencia en el derecho administrativo sancionador, así como en las subespecies de este último, entre las cuales figura la del derecho administrativo sancionador electoral, al cual se define como el conjunto de normas jurídicas sustantivas que regulan el ámbito de las infracciones administrativo-electorales y que, conforme a un sentido más amplio, puede incluir las normas procesales y ejecutivas, así como las orgánicas relacionadas con las autoridades, sobre todo por lo que corresponde a la potestad sancionadora.

En atención a lo señalado en los párrafos anteriores, podemos deducir que la naturaleza jurídica del derecho administrativo sancionador electoral deviene del *ius puniendi*, expresión que es utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado y que se traduce como “*derecho a sancionar*” o “*derecho a penar*”, es decir, la potestad del Estado para sancionar a los gobernados que infringen lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la legislación específica en la materia.

- **Orígenes del derecho sancionador y del derecho administrativo sancionador.**

A nuestro juicio, los antecedentes más remotos del derecho sancionador (y por ende, del derecho administrativo sancionador que es una de sus especies), se localizan en el derecho romano, ya que en este orden jurídico se consideró al ilícito administrativo como forma de conducta susceptible de ser sancionable.

En el derecho romano no se definió el acto, el delito, ni las sanciones, sólo se describieron conductas infractoras como los *delicta privata* y los *delicta publica*.

Eugene Petit (Petit 1983, 454-455) refiere que en Roma el delito era un hecho ilícito, una infracción sancionada por la ley. Precisa, asimismo, que debe distinguirse entre los *delicta privata* y los *delicta publica*.

Los delitos privados, señala este autor, eran hechos ilícitos que producían un daño a la persona o a su propiedad, pero no afectaban directamente el orden público. La ley de las XII tablas, agrega, regulaba estos hechos y establecía las sanciones respectivas; en ese tiempo, la víctima cobraba venganza en la persona del autor del delito. Al respecto menciona que quien había cometido un robo y había sido detenido *in fraganti* era golpeado y entregado a la víctima en calidad de esclavo y que en ciertos casos de injurias se sancionaba al responsable en términos de la ley del talión.

Precisa, asimismo, que al evolucionar la sociedad romana se sustituyó la venganza privada por una multa, destacando que el legislador romano no tomó en consideración la reparación del daño, por esa razón dicha multa se constituía en una especie de composición legal; posteriormente, indica, las leyes penales y la jurisprudencia romana establecieron y perfeccionaron un sistema más adecuado, se tomó en cuenta la intención del autor del delito y, por otra parte, la pena se estableció de manera proporcional al daño producido por la conducta criminal.

En tiempos del Imperio, agrega, se estimó que resultaba necesario sancionar de manera más enérgica ciertos delitos privados, por ello, se permitió a la víctima ejercitar la acción civil ordinaria u optar por el procedimiento penal que podía concluir con penas especiales.

El autor se refiere posteriormente a los delitos públicos, mencionado que esta clase de conductas ilícitas atacaban directa o indirectamente al orden público, a la organización política o a la seguridad del Estado. Al respecto, señala que podía iniciarse una persecución criminal ante una jurisdicción especial, resaltando que todo ciudadano tenía derecho de intentar este tipo de persecución. Petit indica, asimismo, que los procesos que se desarrollaban en relación a estos delitos se denominaban *crimina o judicia publica* y que para cada delito público las leyes penales fijaban penas más o menos graves. Finalmente, hace notar que el estudio de los delitos públicos era ajeno al derecho privado.

Carretero (1992, 19-37) se refiere a la evolución histórica de las sanciones. Así, manifiesta que en el derecho romano podían aplicarse por la comisión de delitos o por infracciones administrativas; por ello, se distinguían cuatro tipos de conductas ilícitas: crímenes o delitos públicos, *delicta* o delitos privados, tipos intermedios e infracciones atípicas o administrativas.

Por lo que se refiere a los delitos públicos o crímenes, refiere que estos violaban las normas jurídicas de mayor importancia social y se perseguían por la autoridad, sancionándose con una pena pública; el crimen en Roma, es lo que en la actualidad conocemos como delito. Los delitos privados o *delicta* (que daban lugar a un juicio pretorio y por proteger a un interés particular eran fuente de obligaciones), implicaban un ataque a una norma de interés privado, perseguible por querrela, aplicando al culpable una pena de composición; menciona, asimismo, que existían figuras especiales como los *crimina extraordinaria* que se encontraban más cercanos a los delitos privados; en relación a esas figuras especiales podían aplicarse sanciones adaptadas al caso en concreto y no con la pena ordinaria que correspondería a un delito.

En cuanto a las infracciones atípicas o administrativas, el autor indica que se aplicaban las penas de policía y que es en estos tipos de infracciones atípicas o administrativas en donde se localiza el origen del ilícito administrativo, que se estimaba como una forma residual del Derecho Penal Romano.

En el derecho canónico, señala Carretero, existía un derecho sancionador flexible, que se adaptaba a la sociedad a través de procedimientos formales y amplias medidas administrativas destinadas a sancionar a quienes no cumplían con una función eclesial o con los deberes impuestos a los fieles. Uno de los elementos más destacables de este derecho, consistía en la exigencia de la contumacia, por ello, se necesitaba que previamente se hubiese realizado una o más amonestaciones para poder imponer una sanción.

En el Estado Absoluto, agrega, el derecho sancionador era parte del derecho penal. En esta época, se imponían sanciones que actualmente sólo podrían ordenar los tribunales, pero estos también imponían sanciones que sólo podría imponer la Administración en nuestros tiempos. Hasta el siglo XVIII el derecho correccional se encontraba subsumido en

el derecho penal y es únicamente hasta el siglo XIX que comienza a independizarse con el establecimiento de la separación de poderes.

Carretero manifiesta que en el sistema europeo continental de los siglos XIX y XX (Francia, Italia, Alemania, Austria y Suiza), la cuestión principal consistió en decidir si los tribunales judiciales podían resolver los problemas de las sanciones administrativas (entre otros, la masificación del trabajo y la relación entre la administración y la jurisdicción); asimismo, que la tendencia del derecho comparado se consolidó en el sentido de que los juzgadores debían fiscalizar las facultades sancionadoras de la administración pública, observándose, además, que no existieron códigos sobre infracciones administrativas y que sólo de manera excepcional se buscó distinguir –en abstracto- a los delitos y a las sanciones administrativas, sin tener éxito.

- **Origen de la potestad sancionadora.**

En atención a su evolución histórica, puede afirmarse que la potestad sancionadora surge cuando se crea el Estado moderno. Por lo anterior, consideramos que el origen de la potestad sancionadora se encontraría en la potestad administrativa de policía y, como punto de inicio, el siglo XVIII.

En el ámbito Iberoamericano destacamos el siglo XIX en el que se localizan los presupuestos contemplados en la Constitución de Cádiz de 1812. En este período hay un predominio de las actividades represoras de las entidades locales, por tanto, es al alcalde al que le corresponde tener por probadas -en su caso- las infracciones e imponer las sanciones respectivas.

En el siglo XX se reconoce la necesidad de conferir un poder sancionador a la Administración, a lo cual se une la publicación de un Código Penal y la regulación de un mecanismo para resolver las dificultades de atribución de competencias judiciales y administrativas enmarcadas en un sistema de revisión jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional de los actos administrativos (Pereña 2005, 102-6).

En este contexto, la evolución histórica nos conduce al momento actual, en que la potestad sancionadora se encuentra regulada en diversos ordenamientos legales.

En esta tesitura, podemos afirmar que la potestad sancionadora de la Administración –junto con la potestad penal de los tribunales– forma parte del *ius puniendi* del Estado, entendiéndose, además, como una potestad única.

- **El derecho sancionador, el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho administrativo sancionador electoral, como manifestaciones del ius puniendi del Estado.**

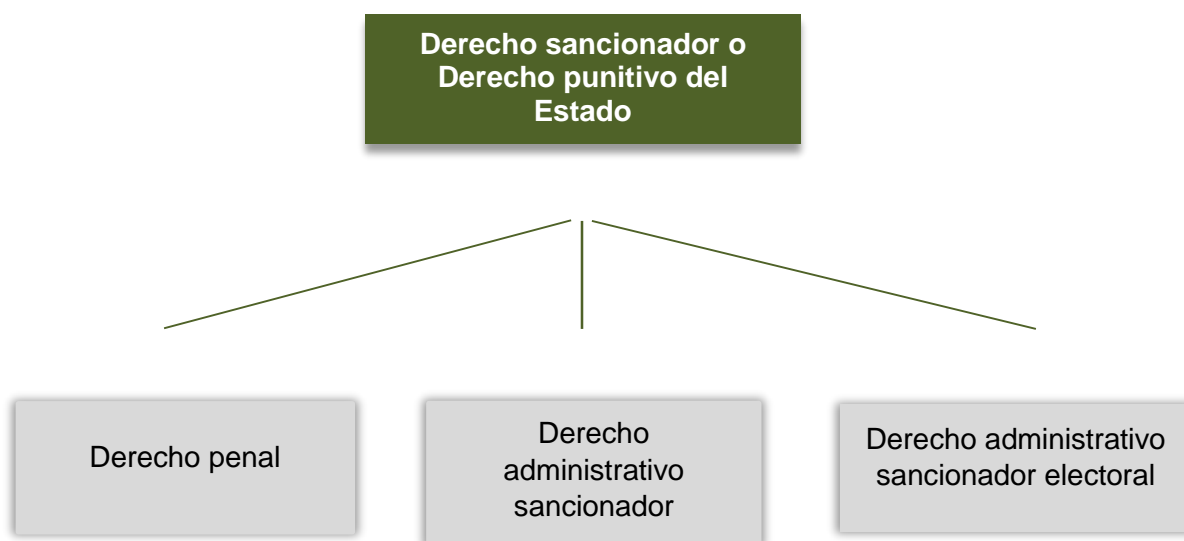
A partir de la noción del *ius puniendi*, se puede definir al derecho sancionador como el conjunto de normas y principios que regulan el ejercicio de la potestad del Estado para reprimir conductas ilícitas.

Por lo que se refiere al derecho penal, al derecho administrativo sancionador y al derecho administrativo sancionador electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado en la Tesis XLV/2002 de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL, que estas especies de derecho son manifestaciones del *ius puniendi* estatal:

“Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies.”

Por lo anterior, resulta claro que el derecho administrativo sancionador puede adoptar principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal, ya que ambos órdenes jurídicos son manifestaciones de la potestad estatal sancionadora.

Los ámbitos del derecho sancionador o derecho punitivo del Estado (como género) y sus especies en México (derecho penal, derecho administrativo sancionador y derecho administrativo sancionador electoral) pueden ilustrarse mediante el siguiente esquema:



Al referirnos a la naturaleza jurídica del derecho administrativo sancionador, resulta necesario aludir a ciertos principios del derecho penal, sin dejar de apuntar que existen diferencias substanciales entre esos ámbitos jurídicos.

Sobre el particular, diversos autores y estudiosos de la materia electoral, específicamente del derecho administrativo sancionador, coinciden en que es necesario establecer las diferencias entre este tipo de derecho y el derecho penal, y afirman que se tiene que partir de esas diferencias, porque si esta distinción no queda establecida, es factible que se presente la confusión entre ambos tipos de órdenes jurídicos.

Así lo ha advertido Góngora Pimentel en su ensayo denominado: “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana” (consultable en la página electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/17.pdf>).

El mencionado autor considera que la confusión y los efectos que se producen por el desconocimiento del derecho administrativo sancionador, han dado lugar a que en varios casos se impongan sanciones sin atender a las garantías reconocidas en la materia penal que, como ya se ha dicho, resultan aplicables en aquel ámbito jurídico.

- **Diferencias entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal.**

En la citada Tesis XLV/2002, la Sala Superior ha establecido claramente que la división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional penal y en otra administrativa, se basa en la naturaleza de los ilícitos que se busca sancionar y reprimir:

“...pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.”

En este sentido, el problema inicial radica en que, como bien lo refiere Vargas (2008:599), en su artículo ya citado, el ámbito jurídico de las infracciones administrativas y sus sanciones formó parte, desde sus orígenes, del derecho penal, de ahí la confusión entre uno y otro tipo de derecho, por lo cual no se lograba distinguir un procedimiento administrativo, en sí mismo.

- **Teorías acerca de la naturaleza del derecho administrativo sancionador.**

En relación a la naturaleza del derecho administrativo sancionador se han sustentado diversas teorías, entre otras:

- La que lo identifica como un derecho penal administrativo.
- La que sostiene su dependencia con el derecho penal.
- La que sostiene que es un derecho administrativo sancionador en construcción.

Si bien es cierto que en Roma el ilícito administrativo se entendió como una forma residual del derecho penal, es necesario subrayar que en el actual derecho administrativo sancionador se utilizan los principios tanto del derecho penal, como del derecho administrativo, por ser ambas disciplinas manifestaciones del ius puniendi estatal, como ya se ha señalado.

Como bien argumenta Alejandro Nieto “En definitiva, contra viento y marea hay que afirmar que el Derecho Administrativo Sancionador es, como su mismo nombre indica, Derecho Administrativo engarzado directamente en el Derecho público estatal y no un Derecho Penal vergonzante; de la misma manera que la potestad administrativa sancionadora es una potestad aneja a toda potestad atribuida a la Administración para la gestión de los intereses públicos. No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo Derecho Penal Administrativo haya sido sustituido desde hace muchos años por el más propio de Derecho Administrativo Sancionador” (Nieto, 1993, 27).

Góngora Pimentel, en su obra ya citada, hace referencia a las siguientes teorías que pretenden esclarecer la naturaleza jurídica del derecho administrativo sancionador:

1.- La teoría autonomista. Que lo identifica o relaciona como un derecho penal administrativo que tiene naturaleza propia, ya que está regido por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituyen un delito.

2.- La dependencia relativa con el derecho penal. El argumento que ataca a la teoría autonomista considera a esta última como utópica, ya que sostiene que este derecho necesita bases paralelas a las del derecho penal, como son sus principios.

3.- Teoría de un derecho administrativo sancionador. Esta teoría se considera la más avanzada, ya que se reconoce en una etapa de construcción y determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado.

En relación a estas teorías, manifestamos nuestra concordancia con la expuesta en tercer término, lo que nos permite reconocer al derecho administrativo sancionador como una disciplina jurídica en construcción, respecto de la cual puede admitirse que los principios del derecho penal resulten aplicables en su ámbito, por ser ambas disciplinas jurídicas manifestaciones del *ius puniendi*, pero no es dable aceptar que deba ser identificada como derecho penal o como derecho penal administrativo.

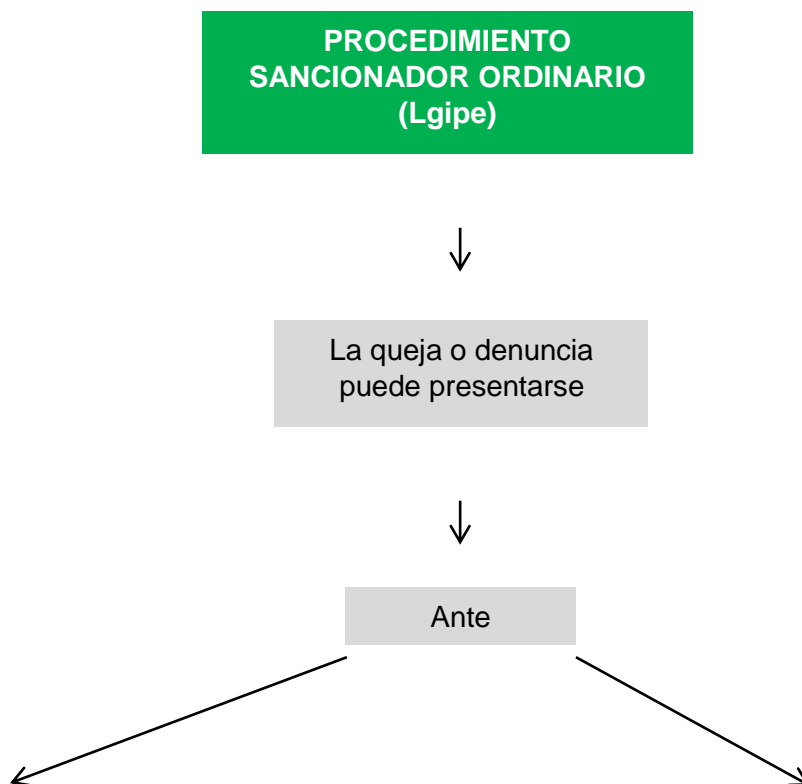
Por lo anterior, es posible sostener que el derecho administrativo sancionador (incluyendo al electoral) tiene independencia y autonomía respecto de otras ramas del derecho, dado que: 1. Posee su propio objeto de conocimiento: las normas, principios y valores que tutela; 2. Los métodos apropiados: que estimamos son el de la subsunción y el de la ponderación -respecto de los cuales Bernal Pulido (Bernal 2005: 95-99) señala que el primero (consistente en una especie de silogismo) permite resolver conflictos mediante la aplicación de reglas, en tanto que el segundo permite solucionarlos mediante la determinación del peso específico de los principios que colisionan en un caso concreto-; 3. Un importante número de estudiosos de esta disciplina; 4. Lenguaje jurídico y literatura propia; 5. Lo que aún requiere de un gran impulso es la enseñanza de esta clase de derecho, ya que son pocas las instituciones que lo contemplan en sus programas de estudio.

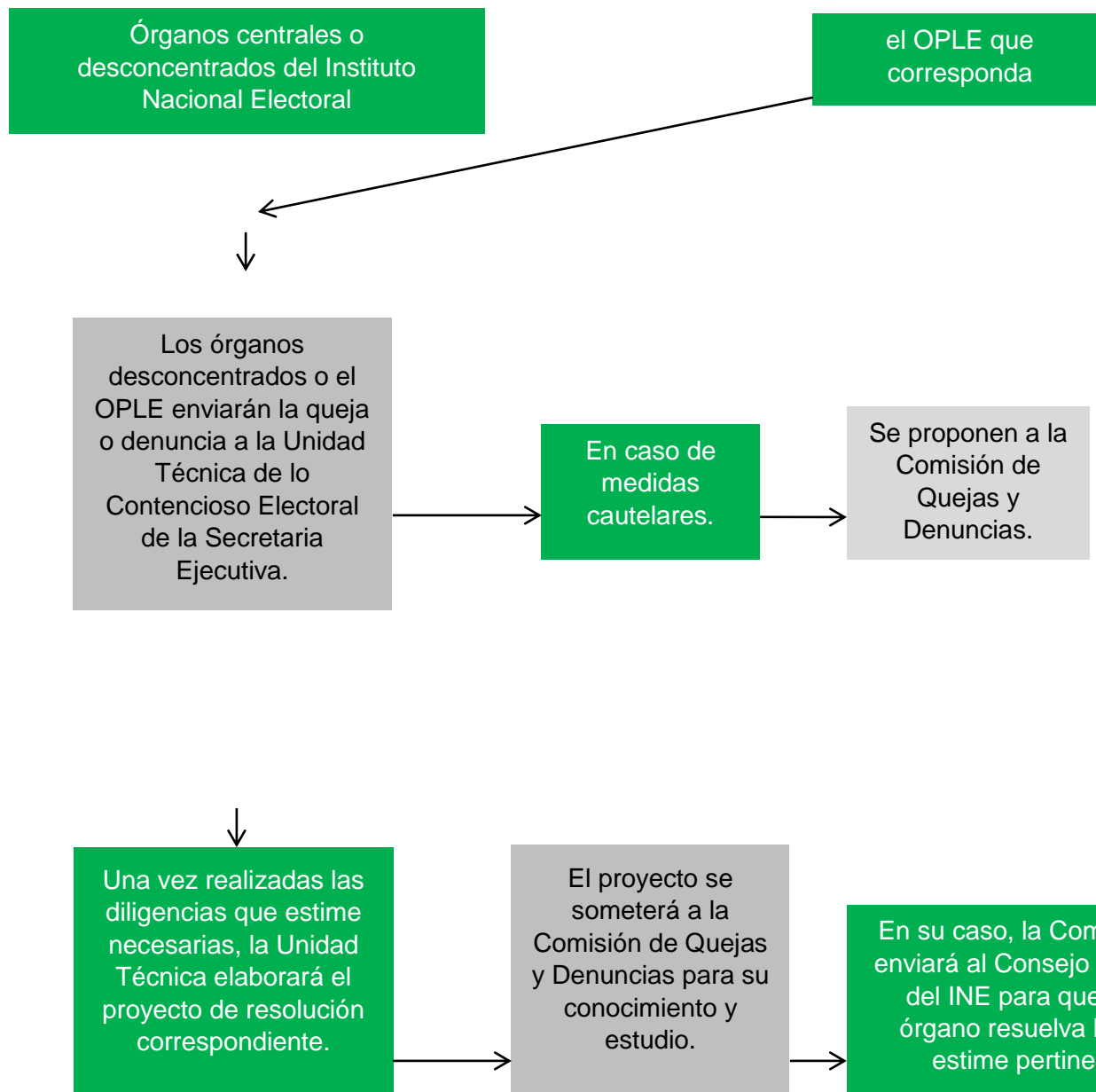
Con base en la conceptualización y delimitación del derecho sancionador, del derecho penal, del derecho administrativo sancionador y del derecho administrativo sancionador electoral, abordaremos el estudio del procedimiento sancionador ordinario, así como del procedimiento especial sancionador (y no así el del régimen disciplinario, dada la orientación de este trabajo), que se encuentran regulados en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Libro Octavo, Título Primero, Capítulos I al IV.

En esta investigación también analizaremos los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización a que se refiere el Reglamento respectivo, aprobado mediante Acuerdo INE/CG264/ 2014.

Para un primer acercamiento al procedimiento sancionador ordinario, incluimos el siguiente esquema que se refiere a la cadena impugnativa que se regula en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin contrastarla con la que se preceptuaba en el Código Federal de Instituciones Electorales (actualmente abrogado), dado que el ordenamiento citado en primer término crea a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral -como órgano que sustancia el procedimiento y formula el proyecto de resolución- y considera la participación de los Organismos Públicos Electorales (OPLE), pero no introduce modificaciones a la secuencia de la mencionada cadena impugnativa.

- **Procedimiento sancionador ordinario.**





- **Procedimiento especial sancionador**

En cuanto a este tipo de procedimiento, en esta parte del trabajo nos referimos a sus antecedentes e incluimos un par de esquemas que se refieren a la cadena impugnativa regulada anteriormente en el Cofipe y actualmente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que en el caso de este tipo de procedimiento si se produjeron innovaciones en este último ordenamiento.

El procedimiento especial sancionador, de acuerdo a Roldán Xopa (Roldán 2012, 9) se ha considerado como una fuente privilegiada de generación del derecho en materia electoral. Tanto por la forma de creación del procedimiento mismo, como por los usos que los diferentes actores y operadores jurídicos le han dado; por ello, agrega, ha rebasado los estrictos márgenes del derecho sancionador.

Un antecedente muy importante del procedimiento especial sancionador fue el denominado procedimiento especializado de urgente resolución. En nuestro artículo “La jurisprudencia del TEPJF ha tutelado el derecho humano al debido proceso en el procedimiento administrativo especial sancionador”, inédito, se hizo alusión a la Jurisprudencia 2/2008, histórica, de rubro: **PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD**, en dicho criterio, la Sala Superior estableció que este procedimiento especializado era de naturaleza:

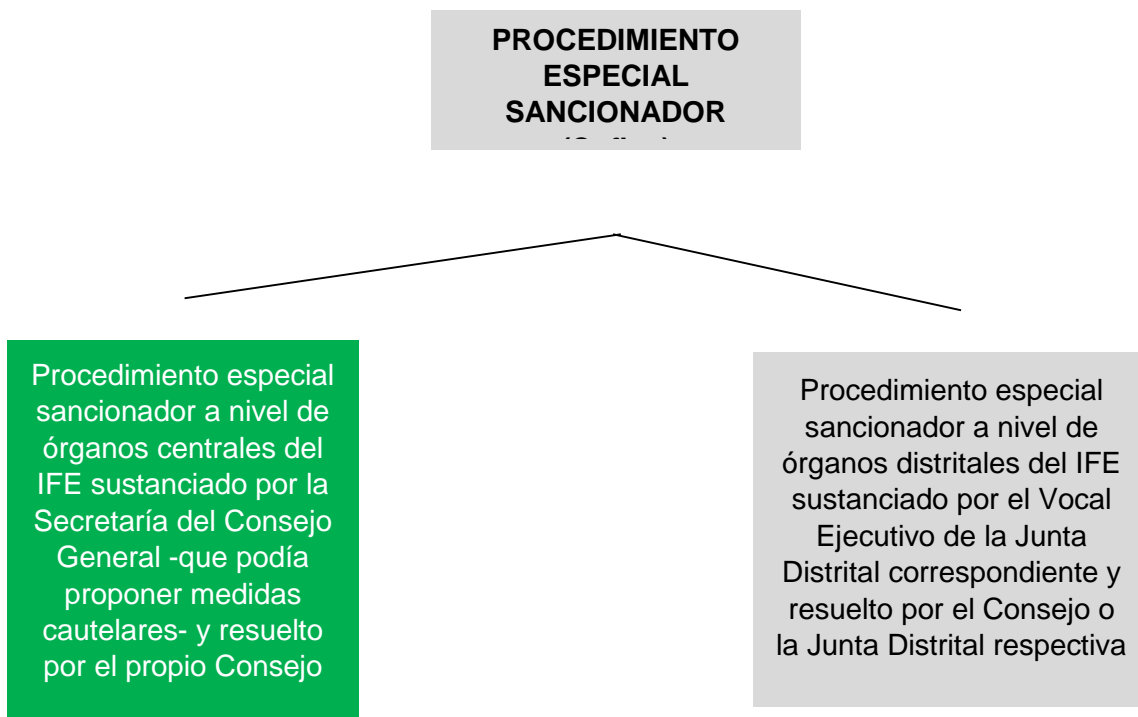
“...preponderantemente preventivo y de carácter provisional, su finalidad esencial consiste en evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la normativa electoral, como podría ser la difusión de actos anticipados de precampaña o campaña, de propaganda negra o denostativa, entre otros, genere efectos perniciosos e irreparables, ello a través de medidas tendientes a lograr la paralización, suspensión o cesación de los actos irregulares...”

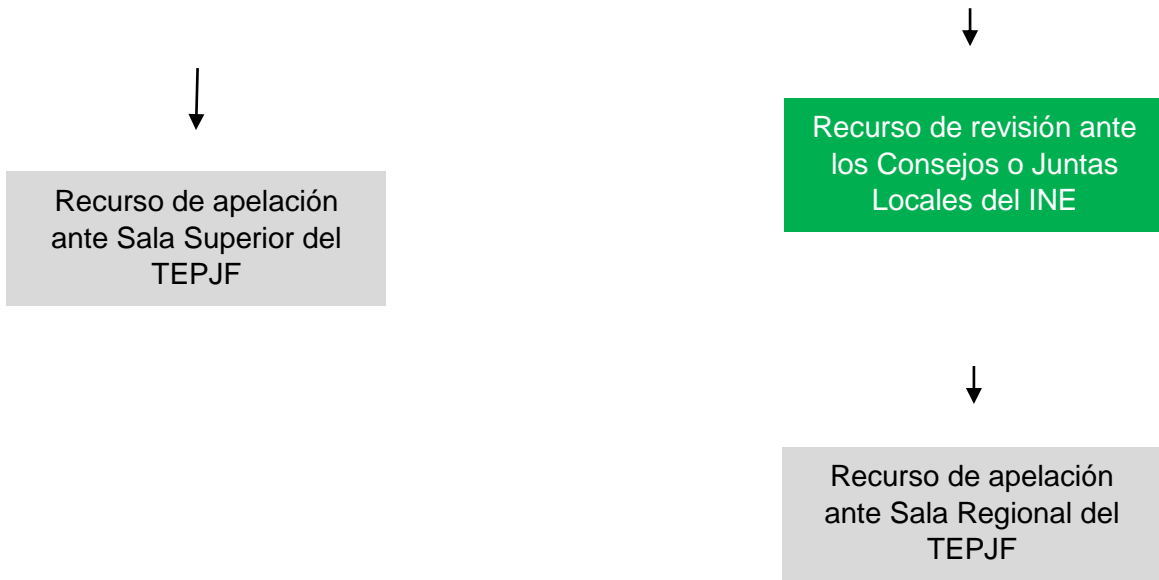
Para contrastar la naturaleza del procedimiento especializado de urgente resolución, con la del procedimiento administrativo sancionador, el órgano jurisdiccional sostuvo, en la

referida Jurisprudencia 2/2008, que este último es eminentemente coercitivo y ejemplar de los modelos de conducta y que su objetivo fundamental:

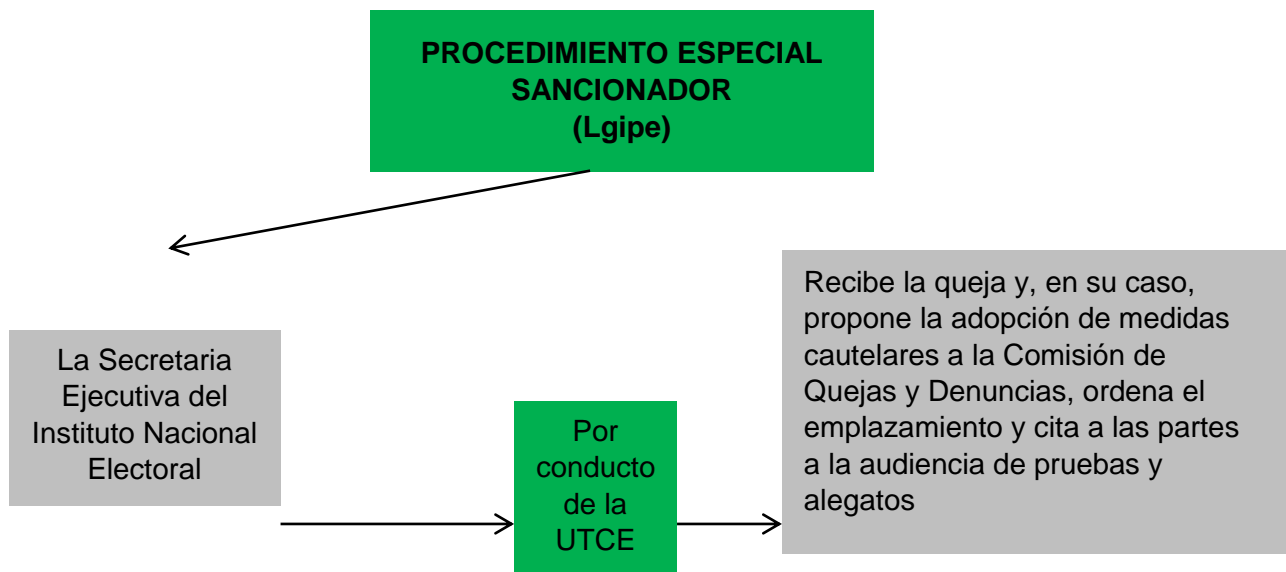
“...consiste en la investigación de actos o conductas infractoras de la normativa electoral que pueden afectar el proceso electoral, a fin de aplicar la sanción correspondiente”.

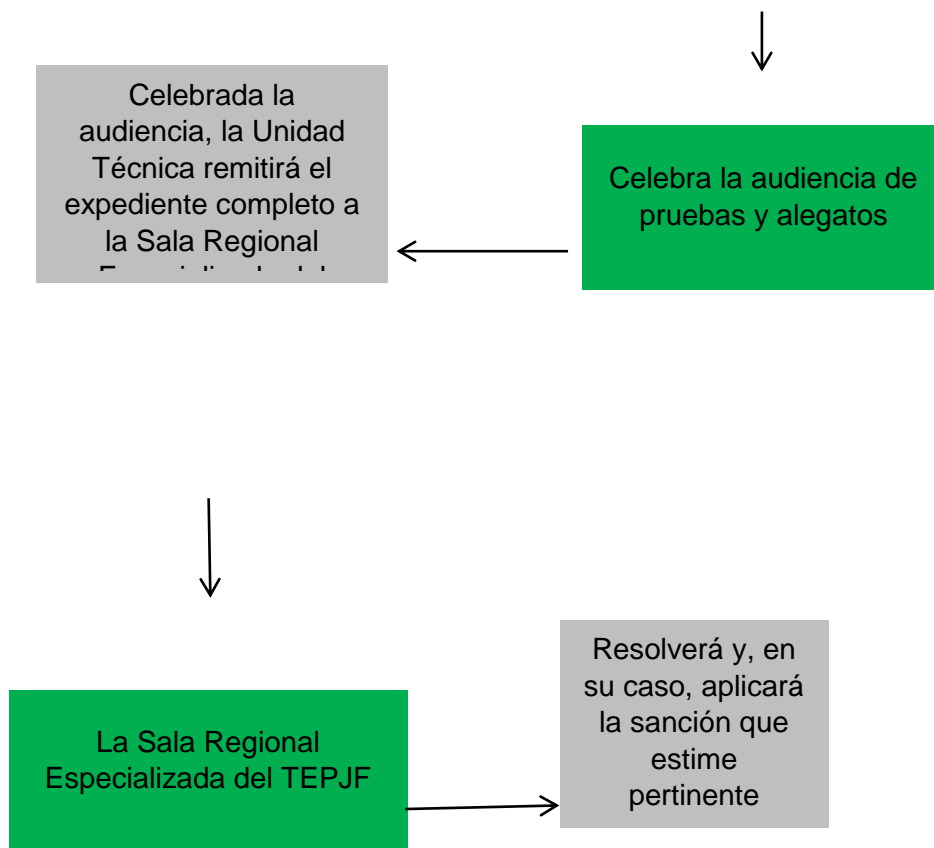
Para ilustrar la cadena impugnativa en el procedimiento especial sancionador que se regulaba en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (actualmente abrogado), se muestra el siguiente esquema:





La cadena impugnativa en el procedimiento especial sancionador que se regula en la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede ilustrarse conforme al siguiente esquema:





Al comparar los esquemas alusivos al procedimiento especial sancionador, advertimos que se produjo un cambio en cuanto a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos procedimientos. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe, actualmente abrogado) otorgaba competencia al Instituto Federal Electoral (sustituido actualmente por el INE) para que, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo General o del Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital que correspondiese, según el caso, sustanciara el procedimiento de referencia y elaborara el proyecto de resolución con la finalidad de presentarlo ante el Consejo General o ante el Consejo Distrital o Junta Distrital respectiva para su resolución. Las determinaciones del Consejo General eran susceptibles de impugnarse vía recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y las de los Consejos o juntas distritales mediante recurso de

revisión ante el Consejo o Junta Local que correspondiese; las determinaciones de estas últimas autoridades podían combatirse mediante recurso de apelación ante la Sala Regional respectiva. Es decir, todo el procedimiento se encomendaba al Instituto Federal Electoral.

Actualmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales atribuye competencia para conocer y resolver el procedimiento especial sancionador a dos autoridades. Así, otorga competencia al Instituto Nacional Electoral para que lleve a cabo la sustanciación del procedimiento (a través de la actuación de la Unidad Técnica de la Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva) y, por otra parte, atribuye competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que resuelva el mencionado procedimiento a través de la Sala Regional Especializada.

Al respecto, consideramos que esta decisión del legislador es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que dicho instrumento internacional preceptúa en su artículo 8, párrafo 1, que las personas tienen derecho a ser oídas por un órgano jurisdiccional en relación a cualquier acusación de carácter penal o para la definición de sus derechos u obligaciones de cualquier naturaleza.

Por lo anterior, consideramos que debe realizarse una reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal manera que se establezca que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la autoridad competente (a través de la Sala Regional Especializada) para llevar a cabo tanto la etapa de sustanciación, como la de resolución del procedimiento especial sancionador.

La competencia para conocer y resolver de las impugnaciones de las resoluciones y sentencias de la Sala Regional Especializada deberá conservarse a favor de la Sala Superior del propio Tribunal Electoral, que la ejercerá para el conocimiento y resolución del recurso de revisión.

La competencia para llevar a cabo la etapa de investigación en el procedimiento especial sancionador deberá conservarse a favor del Instituto Nacional Electoral.

1.2 Finalidad del derecho administrativo sancionador electoral

La finalidad del derecho administrativo sancionador electoral consiste en prevenir las conductas que pudieren vulnerar la normativa electoral o sancionarlas cuando se hubieran producido.

Además de su función de establecer la consecuencia a un acto que se estime ilícito, la finalidad de este tipo de derecho ha propiciado que su alcance haya sido mayor. Por ejemplo, ha sido el vehículo para el desarrollo de respuestas institucionales ante vacíos legislativos de derechos sustantivos en la materia. (Roldán 2012: 9).

En palabras del mismo Roldán (Roldán 2012: 9), la adaptación del procedimiento especial sancionador tiene el propósito de racionalizar el *ius puniendi* ante la posibilidad de que se haya verificado la conducta ilícita descrita normativamente. El citado autor señala que una vez que se haya cumplido con el debido proceso -en el que los interesados aporten las pruebas-, la autoridad, a la manera de un juicio penal, sancionará o bien declarará que no se cometió el ilícito. Por esa razón, agrega, la decisión y, por tanto, la argumentación, tienen su eje en el tipo administrativo imputado y en la responsabilidad.

En la diversa investigación intitulada: “La Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tutelado el derecho humano al debido proceso en el procedimiento especial sancionador”, hemos señalado que la finalidad de este tipo de derecho debe alcanzarse mediante el respeto a tan importante derecho humano.

Para el logro de este propósito es que han surgido tesis y jurisprudencias que se han sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la protección de los derechos humanos, enfocando esa protección tanto a los derechos político-electorales del ciudadano, como a los derechos fundamentales estrechamente relacionados con ellos.

Así, la Sala Superior ha establecido en la Tesis XLV/2002 que el derecho administrativo sancionador:

“...tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.”

Para delimitar la actuación de las autoridades en la prevención de la comisión de ilícitos, la Sala Superior ha señalado que los mandatos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -que tienen como finalidad proteger a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad- hacen resaltar el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales de las referidas autoridades.

Por otra parte, a partir de la interpretación sistemática de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Sala Superior ha sostenido en la Jurisprudencia 11/2013 que toda persona tiene derecho a que se le imparta justicia en un plazo razonable, que el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario y que la potestad sancionadora debe caducar en el plazo de un año.

En este apartado, consideramos pertinente referir la trascendente resolución dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Expediente Varios 912/2010 (Consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>). En el párrafo 27 del Considerando QUINTO (Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de sus criterios vinculantes y orientadores) de dicha resolución, el Pleno estableció que: “...todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable

al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.”

- **El derecho humano al debido proceso.**

Greif (2005: 270-271) afirma que la garantía del debido proceso o *due process of law* (de origen anglosajón), establecida originalmente para la protección del demandado, se extendió posteriormente al actor, a los jueces y a los auxiliares del sistema judicial, convirtiéndose así en la garantía general del derecho, que ofrece un ámbito de protección de mayor dimensión que la garantía de la defensa en juicio. Por esa razón, precisa este autor, las constituciones contemporáneas han introducido en su contenido diversos principios procesales en el campo de los derechos humanos y sus garantías.

Gozaíni (2004:20-21) señala que en Estados Unidos de América se originó una subclasificación del debido proceso a la que se le denominó *sustantive due process of law*. Con esta nueva concepción se le otorgó una mayor fortaleza al debido proceso, dado que se incluyeron los principios de razonabilidad y proporcionabilidad, superándose así la sola accesibilidad y eficacia procesal. Con la aplicación de estos principios, agrega, se señalaron límites a la potestad de los juzgadores, los cuales deben ejercer actualmente sus funciones no sólo conforme con la Constitución, sino también con la idea de justicia que se contiene en sus normas.

Para Gozaíni, la incorporación de los derechos humanos en las Constituciones produjo una evolución en la concepción del debido proceso, que de ser estimado como un proceso legal, pasó a ser considerado como un proceso constitucional, que se desarrolla atendiendo a principios y presupuestos que parten de la convicción de que sin garantías procesales efectivas, no es factible la protección de los derechos fundamentales.

Ossa Arbeláez (Ossa 2000: 170), hace notar que si la Constitución consagra el derecho al debido proceso ello significa que el ciudadano tiene el derecho subjetivo de reclamarlo cuando sea sujeto pasivo de un procedimiento administrativo. La norma superior,

afirma, está previendo que cualquier persona puede ser destinataria de una sanción de tipo administrativo, pero también que se encuentra protegida por la disposición constitucional del debido proceso, es decir, que al individuo no se le puede imponer una sanción, si no se ha respetado ese importante derecho humano.

1.3 Principios jurídicos aplicables

Respecto a los principios, es pertinente recordar que Ronald Dworkin (1977:9) dedicó gran parte de sus esfuerzos intelectuales a combatir al positivismo a partir de una diferenciación entre normas, directrices y principios, sosteniendo que estos últimos hacen referencia a la justicia y a la equidad, que las normas se aplican o no se aplican, y que los principios proporcionan razones para resolver en un determinado sentido. Asimismo, señaló que el peso específico de los principios constituye el fundamento para determinar cuándo deben aplicarse en un caso concreto. Para este autor un principio es: "...un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad" (1977:72).

Al respecto, estimamos que el juzgador debe resolver los conflictos que le son sometidos a su conocimiento con base en las reglas (positivismo), pero cuando éstas no proporcionan una solución adecuada, entonces debe resolver la controversia con apoyo en el principio que estime de mayor peso específico en el caso concreto. Con base en esta posición, nos afiliamos a la concepción jurídica post-positivista cuyo modelo regulativo conforme a Atienza: "...tendría que ser el de integrar en un todo coherente la dimensión autoritativa del derecho con el orden de valores expresado en los principios constitucionales". (Atienza 2013:29).

La naturaleza, así como la finalidad del derecho administrativo sancionador electoral se encuentran estrechamente relacionadas con los principios jurídicos aplicables en este ámbito jurídico. En esa tesitura y derivados del *ius puniendi* y del propio derecho administrativo, se puede hacer referencia a diversos principios.

Al efecto, resulta pertinente referir nuevamente la tesis XLV/2002 de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

“Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.”

De manera general, se aludirá a varios principios que se estiman aplicables al derecho administrativo sancionador electoral. En ese sentido, podemos hacer alusión a los principios referidos por Ossa Arbeláez (Ossa, 2000, 220-502):

a) Principio de legalidad. Este es un principio al que se hace referencia conforme a su sentido formal, en varios aspectos, especialmente al aplicar la sanción. En la ley se describe la conducta y se define lo relativo a la aplicación de la sanción.

b) Principio de tipicidad. Por virtud de este principio la aplicación de la sanción está condicionada a que la conducta sancionable se encuentre descrita en la ley.

c) Principio del debido proceso. Este principio exige que el procedimiento se desahogue conforme a las denominadas formalidades esenciales.

d) Principio del derecho de defensa. Se aplica a todo el esquema sancionatorio de la administración pública y constituye un elemento jurídico que debe ser garantizado en todos los procedimientos. Es un principio esencialmente de ética y justicia.

e) Principio de presunción de inocencia. Este principio implica que la persona sujeta a un procedimiento sancionatorio gozará de la protección que le brinda esta presunción, hasta en tanto no se acredite la infracción y su responsabilidad.

f) Principio de prohibición de las sanciones de plano. Este principio se encuentra dirigido a la administración para evitar que ésta –únicamente con base en sus propias conclusiones y las pruebas que haya desahogado- imponga sanciones y aminore la pena, sin cumplir con las formalidades establecidas.

g) Principio de contradicción. Este principio se encuentra relacionado con el principio de defensa. Rige en relación a todas las actuaciones del expediente y hasta la resolución del mismo, por ende, puede ejercerse desde el inicio del procedimiento, hasta su finalización.

h) Principio de imparcialidad. La imparcialidad garantiza que la autoridad jurisdiccional imparta justicia de manera igualitaria para todas las personas, sin distinción alguna. De esta forma se asegura una decisión objetiva y apegada a derecho.

i) Principio de razonabilidad. Mediante este principio se asegura que las resoluciones administrativas, así como las jurisdiccionales, se sustenten en parámetros razonables y justificables.

j) Principio de la prohibición de la analogía. Mediante la observancia de este principio, se evita la utilización de un mismo criterio interpretativo para la resolución de casos que resultan diferentes.

k) Principio Nulla Poena Sine Lege. Este principio jurídico alude a la imposición de sanciones con base en una ley vigente; por consiguiente, la pena debe encontrarse establecida en una ley.

l) Principio del Non Bis In Idem. Este principio puede aplicarse en materia administrativa y en materia penal. Su significado alude a que una persona no puede ser juzgada dos o más veces por la misma conducta infractora o por el mismo delito.

m) Principio de la no retroactividad de la ley. Este principio implica la preexistencia de la ley y su invocación en los siguientes términos: “La ley no es retroactiva en perjuicio de persona alguna”.

n) Principio de favorabilidad. Consiste en la aplicación de la ley más benigna o menos perjudicial al efecto. En ese sentido, de forma general el principio de la no retroactividad de la ley resulta fundamental y se relaciona con el principio de favorabilidad.

o) Principio del caso fortuito. o de la fuerza mayor. Se aplica como una excepción a la regla general que exige el cumplimiento de deberes y obligaciones.

p) Principio solve et repete. Es la obligación que tiene la persona sancionada con multa, de depositar el importe correspondiente por el medio que la autoridad considere en su resolución.

q) Principio de la prohibición de imponer sanciones privativas de la libertad. Este principio conduce a evitar la aplicación de medidas que impliquen penas privativas de la libertad, sobre todo cuando se trate de faltas de carácter administrativo.

r) Principio prohibitivo de la reformatio in pejus. Este principio es aplicable especialmente en materia penal y consiste en una garantía para el recurrente, en el sentido de que la pena no se verá incrementada como resultado de la resolución del recurso que hubiera intentado.

s) Principio de la culpabilidad. Este principio se actualiza cuando queda comprobado que la persona tuvo conocimiento de la antijuridicidad relativa, por lo que es contrario al principio de inocencia.

t) Principio de responsabilidad de las sanciones o dimensión personalísima de la sanción. Derivado de este principio, no se puede hacer responsable a las personas por hechos que no le son propios.

u) Principio de la proporcionalidad. Este principio debe ser aplicable en todos los ámbitos legales. Dentro del procedimiento tiene que observarse la proporcionalidad al momento de individualizar la sanción correspondiente.

v) Principio del procedimiento. Con base en este principio, el procedimiento se considera de orden público e implica que la autoridad jurisdiccional tiene que desahogarlo hasta el dictado de la respectiva resolución.

En relación al tema objeto de este apartado, el tratadista Montero Aroca (Montero 2005, 316-95) hace referencia a otros principios, tanto del derecho penal, como del proceso, mismos que pueden ser adaptados y aplicados al derecho administrativo sancionador electoral:

1) Dualidad de posiciones. En todo procedimiento existen dos partes opuestas, que defienden distintos intereses, llámese actor y demandado. Lo anterior sucede en todos los procedimientos.

2) Contradicción o audiencia. Las partes tienen que ser oídas en juicio, para que el juzgador justifique el sentido de la resolución judicial de la manera más objetiva, imparcial e igualitariamente posible. Así, cada parte puede alegar y controvertir lo argumentado por la otra parte y defender su postura.

3) Igualdad de partes. Otorga a las partes de un proceso los mismos derechos, posibilidades y cargas, de tal forma que se les considere en las mismas condiciones.

El mismo autor, alude a los principios del proceso penal:

1) Principio de necesidad. Este principio implica la prioridad de la autoridad jurisdiccional o administrativa de iniciar un procedimiento ante la comisión de alguna conducta delictiva, o bien alguna falta o infracción administrativa.

2) Juicio oral y público. La primera parte del procedimiento puede ser escrita, y la segunda oral. La necesidad de la parte escrita permite que el juzgador analice las primeras actuaciones del procedimiento, de forma amplia. Consecuentemente, la segunda parte puede continuarse de forma oral, lo que le otorgaría agilidad a la impartición de justicia.

3) Quien instruye no puede juzgar. Quien instruye el procedimiento preliminar, no puede formar parte del órgano jurisdiccional que ha de realizar la segunda fase del proceso o juicio oral.

4) La distinción entre juzgador y parte. El que juzga no puede ser parte dentro del procedimiento, y la parte es aquella que se encuentra legitimada para actuar en el mismo.

Por lo que se refiere a los principios relativos a la acción:

1) La existencia de pretensión penal. La importancia de este principio radica en la existencia de una acusación en contra de determinada persona.

2) Inmediación. La oralidad implica que el juzgador medie con las partes en el proceso, sin que se interponga ningún elemento entre ellos.

3) Publicidad. En un procedimiento escrito, las normas legales pueden establecer la difusión pública de los actos y resoluciones pronunciadas.

4) Principio de informalismo. El objetivo de este principio es dar mayor celeridad al procedimiento, para que las actuaciones se realicen de la manera más sencilla posible, moderando el formalismo para hacer más pronta la impartición de justicia

5) Principio de oficiosidad. Hace alusión a la facultad de la autoridad jurisdiccional de iniciar un procedimiento de *motu proprio*, sin necesidad de que alguna parte solicite la iniciación del mismo.

En cuanto a los principios derivados del derecho administrativo, Eduardo García de Enterría (García 2005, 472-90) refiere los siguientes:

1. Principio de economía procesal. Por medio de este principio se afirma que la actuación administrativa debe desarrollarse con arreglo a las normas de economía de tiempos y medios, celeridad y eficacia.

2. Principio in dubio pro actione. Este principio exige la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, de tal manera que se asegure una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto de procedimiento, superando las cuestiones de naturaleza formal.

3. Principio de oficialidad. Significa que la Administración se encuentra obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de que sea excitada en este sentido por los particulares.

4. Exigencia de legitimación. La promoción de un nuevo procedimiento administrativo o la participación en un procedimiento en curso, requiere que el particular acredite la calidad con la que se ostenta en el juicio o procedimiento.

5. La imparcialidad en el procedimiento administrativo. Implica que el juez o quien juzga, debe hacerlo con la mayor objetividad posible y manteniéndose ajeno a los intereses en conflicto.

6. Principio de transparencia. En relación a este principio los interesados tendrán derecho a que se les informe acerca del estado del expediente y el contenido de los informes, normas y acuerdos, pudiendo presentar los documentos que estimen útiles para su defensa.

7. La gratuidad del procedimiento administrativo. Implica que los procedimientos no den lugar a gastos, con excepción de los que eventualmente requiera cierto tipo de pruebas que ofrezca la parte interesada.

Respecto al tema objeto de este apartado, la Sala Superior ha fijado la Jurisprudencia 7/2005 de rubro: **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES:**

“Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica,... debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad.”

En la citada Jurisprudencia se estableció que en el régimen administrativo sancionador electoral existe:

“...a) Un principio de reserva legal... b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita... a efecto de que los destinatarios... conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad...y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta...”

Conclusiones.

Primera. A partir de la noción del *ius puniendi* puede definirse al derecho sancionador como el conjunto de normas y principios que regulan el ejercicio de la potestad del Estado para reprimir conductas ilícitas.

Segunda. En México, el derecho sancionador o derecho punitivo del Estado (que es el género), se encuentra constituido con las siguientes especies: derecho penal, derecho administrativo sancionador y derecho administrativo sancionador electoral.

Tercera. En relación a las teorías que existen acerca de la naturaleza jurídica del derecho administrativo sancionador, manifestamos nuestra concordancia con la que señala que es un derecho en construcción, lo que nos permite reconocerlo como una disciplina jurídica respecto de la cual puede admitirse que los principios del derecho penal resulten aplicables en su ámbito, por ser ambas disciplinas manifestaciones del *ius puniendi*, pero no es dable aceptar que sea identificada como derecho penal o como derecho penal administrativo.

Cuarta. Por lo anterior, es posible sostener que el derecho administrativo sancionador (incluyendo al electoral) tiene independencia y autonomía respecto de otras ramas del derecho, dado que posee su propio objeto de conocimiento (las normas, principios y valores que tutela), los métodos apropiados (el de la subsunción y el de la ponderación), un importante número de estudiosos de esta disciplina, así como lenguaje y literatura propia. Lo que aún requiere de un gran impulso es la enseñanza de esta clase de derecho, ya que son pocas las instituciones que lo contemplan en sus programas de estudio.

Quinta. La finalidad del derecho administrativo sancionador electoral consiste en prevenir las conductas que pudieren vulnerar la normativa electoral o sancionarlas cuando se hubieran producido.

Sexta. Actualmente la potestad sancionadora en materia electoral se atribuye en México al Instituto Nacional Electoral (para desplegarla en el procedimiento ordinario sancionador, en la sustanciación del procedimiento especial sancionador, en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización y en el régimen disciplinario), así como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Regional especializada (para ejercerla en la etapa de resolución del procedimiento especial sancionador).

Séptima. Consideramos que la decisión del legislador en el sentido de atribuir competencia a dos autoridades en relación al procedimiento especial sancionador resulta contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que esta preceptúa en su artículo 8, párrafo 1, que las personas tienen derecho a ser oídas por un órgano jurisdiccional en relación a cualquier acusación de carácter penal o para la definición de sus derechos u

obligaciones de cualquier naturaleza. Por ello, consideramos que debe realizarse una reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de tal manera que se establezca que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será competente para llevar a cabo tanto la etapa de sustanciación, como la de resolución del procedimiento especial sancionador, conservándose la competencia de la Sala Superior para conocer y resolver del recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias de la Sala Especializada. La competencia para desarrollar la etapa de investigación preliminar en este procedimiento, debe seguir correspondiendo al Instituto Nacional Electoral.

1.4 Fuentes de información.

Bibliografía.

ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel. (2013). Curso de Argumentación Jurídica, Editorial Trotta, Madrid.

BERNAL PULIDO, Carlos. (2005). El derecho de los derechos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

CARRETERO PÉREZ, Adolfo et. al. (1992). Derecho administrativo sancionador. Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, España.

CASOLUENGO MÉNDEZ, René. La Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tutelado el derecho humano al debido proceso en el Procedimiento Especial Sancionador, inédito.

DWORKIN, Ronald. (1977). Los derechos en serio, prólogo, Ariel, Barcelona.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás. (2005). Curso de Derecho Administrativo II, Civitas Ediciones, Madrid, España.

- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional mexicana. Consultable en la página electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/17.pdf>.
- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. (2004). El debido proceso, Rubinzal Culzoni, Santa Fe.
- GREIF, Jaime. (2005). El debido proceso, en: Estudios Iberoamericanos de derecho procesal. Libro Homenaje a José Gabriel Sarmiento Núñez, Legis Editores C.A., Colombia.
- MONTERO AROCA, Juan et. al. (2013). Derecho Jurisdiccional Tomo I, Parte General, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España.
- NIETO, Alejandro. (2005). Derecho administrativo sancionador. Tecnos, Madrid, España.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime. (2000). Hacia una teoría general del derecho administrativo sancionador y una aproximación para su autonomía, Legis S.A., Colombia.
- PEREÑA PRADO, Ignacio (coordinador). (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Aranzadi, Navarra.
- PETIT, Eugene. (2014). Tratado Elemental de Derecho Romano, 25ª ed., 3ª reimpresión., Editorial Porrúa, S.A., México.
- ROLDÁN XOPA, José. (2012). El procedimiento especial sancionador en materia electoral. Instituto Federal Electoral, México.
- SILVA ADAYA, Juan Carlos. El Derecho Administrativo Sancionador Electoral y el Estado Constitucional y Democrático de Derecho en las Sentencias del Tribunal Electoral. Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2560/39.pdf>.
- VARGAS LÓPEZ, Karen. Principios del procedimiento administrativo sancionador, Revista Jurídica de Seguridad Social, No.14, San José – Costa Rica, junio de 2008, pp. 50-70. Consultable en (<http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>),

Jurisprudencia y Tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
(Consultable en www.te.gob.mx Liga Jurisprudencia).

Capítulo 2. El Régimen Sancionador Electoral

Sumario. 2.1 Sujetos de responsabilidad. 2.1.1 Los Partidos Políticos. 2.1.2 Las Agrupaciones Políticas. 2.1.3 Los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes. 2.1.4 Los ciudadanos o cualquier persona física o moral. 2.1.5 Los Observadores Electorales o las Organizaciones de Observadores Electorales. 2.1.6 Los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público. 2.1.7 Los Notarios Públicos. 2.1.8 Los Extranjeros. 2.1.9 Los Concesionarios de radio y televisión. 2.1.10 Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político. 2.1.11 Las Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos. 2.1.12 Los ministros de culto. 2.2 Conductas sancionables. 2.3 Sanciones. 2.4 Conclusiones. 2.5 Fuentes de información.

Por régimen sancionador electoral entendemos el conjunto de normas que rigen la potestad sancionadora conferida a las autoridades electorales. En este régimen son aplicables diversos principios jurídicos, como ya se precisó en el primer capítulo de esta obra.

Mediante el ejercicio de dicha potestad las autoridades electorales sujetan a la persona o personas, a quienes se les haya imputado conductas violatorias del orden jurídico electoral, a un procedimiento en el que se exige, para la imposición de sanciones, que se comprueben las referidas conductas y diversas circunstancias, conforme a la normatividad aplicable.

Para el desarrollo del presente capítulo nos basaremos en el Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), denominado: “Regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, específicamente en el Capítulo Primero referente a los sujetos, a las conductas sancionables y a las sanciones; también nos apoyaremos en la jurisprudencia y tesis sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y en doctrina sobre el tema.

2.1 Sujetos de responsabilidad

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el Capítulo I, del Título Primero, del Libro Octavo, quienes son los sujetos a los cuales puede fincarse responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales, las conductas ilícitas en que pueden incurrir y las sanciones que pueden imponérseles.

El referido capítulo se refiere a cada tipo de sujeto, definiendo las conductas contrarias al orden electoral que pueden realizar y las clases de sanciones que se pueden decretar en su contra.

Así, por una parte se alude -sin formar grupos de sujetos- a los partidos políticos, agrupaciones políticas, servidores públicos de cualquier nivel de gobierno, notarios públicos, extranjeros, concesionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos

que pretendan formar un partido político y a los ministros de culto, atendiendo a su naturaleza jurídica y fines que persiguen.

En tanto que, por otra parte, se hace referencia a otros tipos de sujetos agrupándolos conforme a su naturaleza jurídica, fines que los orientan o a una determinada cuestión que los identifica. De esta manera, se integran los siguientes grupos: 1. Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, que se relacionan por el interés que tienen en alcanzar una candidatura a un cargo de elección popular. 2. Ciudadanos o cualquier persona física o moral, que se vinculan por su naturaleza jurídica. 3. observadores electorales u organizaciones de observadores electorales, por el propósito que persiguen. 4. 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, por el referido objeto social -en el caso de las organizaciones- o por la calidad de integrante o de dirigente, que implica suma de personas –en en caso de sus miembros- o influencia y manejo de recursos –en el caso de los dirigentes-.

Lo anterior, a nuestro juicio, explica y justifica la existencia de un catálogo de sujetos, otro de conductas sancionables y uno más de sanciones, de tal manera que la clase de sanción que se imponga a cada uno de ellos, así como su monto o dimensión, dependerá de la naturaleza jurídica de cada sujeto, de sus fines, de las particularidades de la conducta o conductas que se le hayan atribuido, de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de realización de dichas conductas y de su condición socioeconómica, entre otros aspectos.

A continuación, haremos referencia a los sujetos a quienes puede fincarse responsabilidad en este ámbito jurídico, así como a varios criterios que ha sustentado la Sala Superior en relación al tema.

2.1.1 Los Partidos Políticos

El concepto de partido político ha sido expuesto de diferentes maneras según la realidad y el momento histórico y sociocultural específico.

Los partidos políticos constituyen: “un grupo de individuos que participan en elecciones competitivas con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos” (Bartolini 1996, 217).

Los partidos políticos son “cualquier grupo político identificado que se presenta a las elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos” (Sartori 2005, 101).

Un partido político es “toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada a los procesos electorales” (Cotarelo 1985, 14).

Los partidos políticos adquirieron el estatus de “entidades de interés público” como resultado de la reforma realizada en 1977 al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de ese año); en dicha reforma se estableció, asimismo, que la finalidad de dichos institutos políticos consistiría en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postularan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En la actualidad, el artículo 41 de la Constitución (reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014), permite definir a los partidos políticos como entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con un registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante Organismos Públicos Locales, que tienen como fin promover la participación de los ciudadanos 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.

Como se observa, existen varios cambios entre el anterior texto del artículo 41 constitucional y el texto vigente.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
“...como fin promover la participación <u>del pueblo</u> en la vida democrática,...”	“...como fin promover la participación <u>de los ciudadanos</u> en la vida democrática,...”
“...contribuir a la integración <u>de la representación nacional</u> ...”	contribuir a la integración <u>de los órganos de representación política</u>

En el texto anterior del citado artículo 41 se establecía que la finalidad de los partidos políticos consistiría en promover la participación del pueblo en la vida democrática, en tanto que actualmente se señala que consiste en promover la participación de los ciudadanos, quienes son los que de manera concreta realizan conductas que van conformando la vida democrática de nuestro pueblo.

Asimismo, en el precepto de referencia se señalaba, antes de la reforma más reciente, que los partidos políticos tenían como finalidad contribuir a la integración de la representación nacional. Ahora, se precisa que dichos institutos políticos tienen como finalidad contribuir a la integración de los órganos de representación política y no de representación nacional.

Con estas modificaciones, se ha transitado de los conceptos sociológicos de pueblo y nación, a los conceptos jurídicos de ciudadano y órganos de representación política, que se traducen en las normas que definen derechos, deberes y obligaciones del ciudadano y a la competencia, deberes y obligaciones de los mencionados órganos.

El citado artículo 41 de la Carta Magna establece que sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por lo tanto, está prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las funciones de los partidos políticos están vinculadas al contexto social en el que actúan, a sus transformaciones, a la expansión del sufragio y al incremento de la ciudadanía. Los partidos actuales intentan mantener vínculos con las instituciones y con la sociedad, debido a su función de intermediarios entre los gobernados y los gobernantes; asimismo, los partidos tienen la tarea de convencer a la ciudadanía de participar en las elecciones, pero también en la discusión y en los procesos de toma de decisiones.

En relación a los partidos políticos, la Sala Superior ha sustentado diversas jurisprudencias que se refieren a sus normas básicas, a sus derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones.

Entre los temas precisados en dichos criterios, pueden señalarse los siguientes:

- Elementos mínimos que deben satisfacer los Estatutos de los partidos políticos para estimarlos democráticos.

En la Jurisprudencia 3/2005 de rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, se señalan los siguientes: 1. Una asamblea u órgano equivalente que será el principal centro de las decisiones del partido. 2. La existencia de normas para la protección de los derechos de los afiliados, que garanticen el voto activo y pasivo con base en la igualdad de oportunidades, el derecho a la información, la libertad de expresión, así como el libre acceso y salida de los propios afiliados. 3. La regulación de procedimientos disciplinarios en los que se respeten las garantías procesales mínimas, el derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las conductas que se estimen violatorias de los Estatutos y demás normas del partido, la proporcionalidad en las sanciones, el deber de dictar resoluciones motivadas y

fundamentadas y la existencia de órganos sancionadores competentes, dotados de independencia e imparcialidad. 4. La existencia de procedimientos para la elección de dirigentes y candidatos y la posibilidad de que los militantes puedan ser elegidos para estas posiciones mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, secreto o abierto, a condición de que el procedimiento garantice la libertad para emitir el voto. 5. La adopción de la regla de la mayoría para la toma de decisiones. 6. Mecanismos de control de poder, entre otras, la posibilidad de revocar el nombramiento a los dirigentes del partido, el endurecimiento de las causas de incompatibilidad para ejercer distintos cargos en el seno del instituto político o cargos públicos y la regulación de períodos breves para ejercer los cargos.

Mediante el criterio sustentado en la Jurisprudencia 3/2005, el órgano jurisdiccional ha precisado que si uno de los fines primordiales de los partidos políticos consiste en promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática de nuestro país, es indispensable que la democracia también exista en el seno de dichos institutos políticos, como presupuesto indispensable para el logro de tal propósito. Lo anterior, permite que se reconozca legitimación e interés jurídico a los militantes para exigir, al respectivo partido político, la satisfacción de estos elementos mínimos a través de los medios de defensa intrapartidarios y, en su caso, mediante la jurisdicción estatal.

- Elementos necesarios para deducir acciones tuitivas de intereses difusos.

La jurisprudencia 10/2005 de rubro: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**, reconoce legitimación a los institutos políticos para promover este tipo de acciones. En la referida jurisprudencia, se precisan los elementos que se consideran necesarios para el ejercicio de este tipo de acciones: 1. Existencia de normas o principios que tengan como finalidad la protección de intereses comunes a los miembros de una comunidad amorfa, que carezca de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses puedan integrarse al acervo de cada integrante de la comunidad. 2. Actos u omisiones que puedan violar esas normas o principios, con afectaciones inescindibles para todos los miembros de la comunidad. 3. Que las leyes no

otorguen acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad para impugnar dichos actos u omisiones, ni concedan acción popular para dicho propósito. 4. Que existan bases generales reguladas por la ley para el ejercicio de dichas acciones, mediante procesos jurisdiccionales o administrativos, que no sean obstaculizadas, de manera insuperable, por normas, principios o instituciones opuestas. 5. Que existan instituciones gubernamentales, instituciones privadas o personas físicas que tengan atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, que les permita realizar actividades para la protección de los intereses de esta clase de comunidad.

En esta jurisprudencia se concluye que la etapa del proceso electoral en que se hayan realizado los actos reclamados no constituye un elemento necesario para definir a este tipo de acciones. Con base en ese criterio, es claro que las acciones de esta naturaleza procederán en la etapa del proceso electoral en que se hayan realizado los actos o dictado las resoluciones reclamadas, siempre y cuando se satisfagan los elementos ya referidos.

- Legitimación procesal activa para impugnar actos que emanen de los procedimientos que los partidos políticos hubieran iniciado antes de coaligarse:

En la Jurisprudencia 43/2010 de rubro: LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LA TIENEN PARA IMPUGNAR ACTOS QUE EMANAN DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE INICIARON ANTES DE COALIGARSE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA), se precisa que la representación común de una coalición tiene como propósito la defensa de sus intereses y el logro de sus fines comunes, y no así de los intereses que les correspondan en lo individual a cada partido coaligado; al respecto, se señala: “que los partidos políticos que integren una coalición tienen legitimación procesal activa, para promover los medios de impugnación previstos en la ley adjetiva, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento administrativo en el que fueron denunciante, antes de coaligarse;...”

- La garantía de audiencia debe ser observada por los partidos políticos en sus procedimientos internos.

En relación a esta garantía, la Jurisprudencia 20/2013 de rubro: GARANTÍA DE AUDIENCIA. DEBE OTORGARSE POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, estableció que es un derecho fundamental "...que los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución federal y en las leyes reglamentarias, deben respetar los derechos fundamentales de sus militantes, para lo cual están obligados a incluir en sus estatutos procedimientos que cumplan con las garantías procesales mínimas. En esas condiciones, la garantía de audiencia debe observarse por los partidos políticos, previo a la emisión de cualquier acto que pudiera tener el efecto de privar a sus afiliados de algún derecho político-electoral, constitucional, legal o estatutario, en la que tengan la posibilidad de ser oídos y vencidos en el procedimiento, con la oportunidad de aportar elementos de prueba para una adecuada defensa."

- El principio que establece que los partidos políticos pueden hacer lo que no se encuentre prohibido por la ley, no es aplicable para todos sus actos.

En la Jurisprudencia 15/2004 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS, se estableció que los partidos políticos no son órganos del Estado y que, por ello, no se encuentran regidos por el principio que señala que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley. En atención a lo anterior, se precisó que dichos institutos políticos, como integrantes de la sociedad, se rigen por la regla aplicable a los gobernados que señala que todo lo que no esté prohibido por la ley está permitido. Sin embargo, se señaló que este principio no resulta aplicable en relación a lo ordenado en disposiciones de orden público y que, dada su calidad de instituciones de orden público y su aportación a las funciones político-electorales del Estado, el ejercicio de esa libertad de hacer lo permitido por la ley, no puede llegar al extremo de afectar fines colectivos con sus actos, sino que sus conductas deben estar orientadas al cumplimiento de esa función pública. Por

ello, se precisó, que los partidos políticos pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no contravengan disposiciones de orden público.

- Los partidos políticos no son titulares de libertad religiosa.

Conforme a la Jurisprudencia 22/2004 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. NO SON TITULARES DE LIBERTAD RELIGIOSA, se estableció que un partido político no puede ser titular de la libertad religiosa o de culto dada su naturaleza de entidad de interés público, por ser dichas libertades un derecho de los seres humanos, y no de las personas morales, aunque en el propio criterio se reconoce que, por excepción, existen personas morales, como las asociaciones religiosas, que pueden participar, parcialmente, de las libertades referidas.

- Los partidos políticos son responsables del control de ingresos y gastos de sus precandidatos:

En la Jurisprudencia 32/2012 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. SON RESPONSABLES DEL CONTROL DE INGRESOS Y GASTOS DE SUS PRECANDIDATOS, se precisó: "...que los partidos políticos están obligados a llevar contabilidad de sus ingresos por financiamiento público y privado y de sus egresos, soportándola con la documentación comprobatoria que respalde sus operaciones económicas. En ese tenor, son responsables del control y registro contable de los ingresos y gastos de sus precandidatos y de recabar la documentación comprobatoria, pues éstos deben entenderse comprendidos dentro de su financiamiento, cuyo ejercicio se rige por los principios de rendición de cuentas, certeza y transparencia."

- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resulta improcedente en contra de asociaciones y sociedades civiles adherentes a un partido político.

De conformidad con la jurisprudencia 2/2012 de rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES ADHERENTES A UN PARTIDO POLÍTICO, debe estimarse que este tipo de medio de impugnación "...es improcedente contra actos de asociaciones y sociedades civiles adherentes a partidos políticos, cuando se trate de entidades de carácter autónomo e independiente, que no se rijan por la normativa electoral o partidista, ya que no tienen como objetivo promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ni sus actividades se vinculen directa e inmediatamente con los comicios y los derechos político-electorales de los ciudadanos.”

2.1.2 Las Agrupaciones Políticas

Cuando se hace alusión a las agrupaciones políticas, se piensa en un componente central de todo régimen político democrático: el derecho a la libre asociación de los ciudadanos.

Las agrupaciones políticas son asociaciones ciudadanas que contribuyen al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

El Código Federal de Instituciones Electorales (actualmente abrogado), regulaba a las agrupaciones Políticas considerándolas de carácter nacional, pero actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 442, solo menciona como sujetos de responsabilidad -por infracciones cometidas- a las agrupaciones políticas, sin caracterizarlas como nacionales. Seguramente el legislador optó por esta modificación tomando en cuenta que los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero pueden votar en las elecciones mexicanas y cuentan también con el derecho a constituir, con esa finalidad, agrupaciones políticas en países distintos al nuestro y no solamente las de carácter nacional, como anteriormente se regulaba, con el fin de coadyuvar al logro de una democracia más justa.

Algunas características relevantes de las Agrupaciones Políticas (AP), son las siguientes:

- No pueden utilizar la denominación de “partido” o “partido político”.
- Sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición.
- Para obtener el registro como Agrupaciones Políticas (AP), necesitan contar con:

-Un mínimo de 5,000 asociados en el país

-Un órgano directivo de carácter nacional

-Delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas

-Documentos básicos, así como un nombre diferente a otras agrupaciones o partidos políticos.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral expide certificados a las Agrupaciones Políticas (AP) que cumplan con los requisitos señalados, mismas que deberán presentar un informe anual sobre el origen y destino de los recursos que recibieron.

La Sala Superior ha sustentado, entre otras, las siguientes jurisprudencias respecto a diversos problemas relativos a las agrupaciones políticas nacionales:

- Efectos jurídicos de las manifestaciones de asociación y de las listas de asociados en el procedimiento de revisión que lleva a cabo el INE.

En la Jurisprudencia 57/2002 de rubro: AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. EFECTOS JURÍDICOS DE LAS MANIFESTACIONES FORMALES DE ASOCIACIÓN Y DE LAS LISTAS DE ASOCIADOS EN EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LA SOLICITUD DE REGISTRO, se precisó que dichas manifestaciones

“...son el instrumento idóneo y eficaz para acreditar el número de asociados con que cuenta una asociación que pretenda obtener su registro como agrupación política nacional, toda vez que tales documentos, sin lugar a dudas, contienen de manera expresa la manifestación de la libre e individual voluntad del ciudadano de asociarse para participar pacíficamente en los asuntos políticos de la República a través de la asociación de ciudadanos solicitante. Por otro lado, la lista de asociados es un simple auxiliar para facilitar la tarea de quien otorga el registro solicitado, en razón de que ésta únicamente contiene una relación de nombres de ciudadanos, en el que se anotan datos mínimos de identificación, y se conforma sobre la base de las manifestaciones formales de asociación, documentos que se deben presentar en original autógrafo, en razón de que, como quedó precisado, constituyen el instrumento idóneo y eficaz para sustentar la fundación de una agrupación política nacional. En consecuencia, deben privilegiarse las manifestaciones formales de asociación, y no los listados de asociados, por lo que hay que considerar las manifestaciones de mérito para su posterior verificación, según los procedimientos que apruebe para tal efecto el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con miras a determinar el número de asociados que efectivamente se acredita.”

- Resolución del Instituto Nacional Electoral que niegue el registro como agrupación política nacional.

En la Jurisprudencia 19/2002 de rubro: AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. LA RESOLUCIÓN QUE NIEGUE EL REGISTRO DEBE IDENTIFICAR A LOS ASOCIADOS CUYO NOMBRE NO APAREZCA EN EL PADRÓN ELECTORAL, se estableció que:

“...la autoridad tiene la obligación de hacer del conocimiento de la organización solicitante del registro en cuestión, la identidad de los

ciudadanos afiliados que, en su concepto, no están inscritos en el padrón electoral. Ello debe ser así a efecto de que quede plenamente garantizada la libre asociación a que tienen derecho los ciudadanos y su registro como agrupación política nacional cuando cumplan los requisitos que para tal efecto dispone la ley. Lo contrario implicaría una conculcación de los principios de legalidad, objetividad y certeza, que generaría un estado de inseguridad jurídica, ya que el hecho de que no se identifique individualmente qué ciudadano afiliado no está inscrito en el padrón electoral, implica una indebida e insuficiente motivación y la privación a la interesada del derecho de defensa, toda vez que la asociación perjudicada con esa determinación no estaría en aptitud de controvertir la supuesta no inscripción en el Registro Federal de Electores de todos y cada uno de sus miembros, ni mucho menos de aportar pruebas tendientes a acreditar el válido registro de sus afiliados, una vez que se le notificara la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la que se aprobara el dictamen respectivo de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.”

En la jurisprudencia 22/2012 de rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PROCEDE CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES, la Sala Superior sustentó el criterio mediante el cual se señala que dicho medio de impugnación es procedente en contra de actos y resoluciones de agrupaciones políticas nacionales, dado que

“...coadyuvan al desarrollo de la vida democrática del país y pueden afectar los derechos de sus integrantes, debe estimarse que sus actos y resoluciones quedan sujetos a ese control y, por ende, que son impugnables a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.”

Respecto a los Estatutos de las agrupaciones políticas nacionales, consideramos que resulta aplicable el criterio contenido en la Jurisprudencia 3/2005 de rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, mutatis mutandi.

2.1.3 Los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes

Para distinguir a cada uno de estos tipos de sujetos electorales debe tomarse como punto de referencia el registro que puede otorgar, en su caso, la autoridad administrativa-electoral, ya que la naturaleza de tal acto jurídico dará sustancia a cada uno de estos conceptos.

En el caso de los aspirantes solo tendrán el derecho de solicitar su registro como precandidatos para participar, con este último carácter, en un proceso interno de un partido político que culminará con la designación de alguna de estas personas como candidata a un cargo de elección popular.

Después de un proceso interno de un partido político, es posible obtener la calidad de candidato y el registro correspondiente, cuando la persona cumplió con los requisitos establecidos y participó en el referido proceso para la obtención de la candidatura. En este punto, resulta pertinente señalar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla una nueva figura denominada candidatura independiente.

Para que podamos comprender mejor la diferencia entre estos diversos tipos de sujetos del derecho electoral, podemos referir un concepto clave que es el de candidatura. En sentido amplio, la candidatura consiste en la postulación que se hace de uno o varios aspirantes a cargos designados mediante una elección.

Desde un punto de vista genérico, la idea de candidatura no es una figura necesariamente ligada a los procesos de elección popular, propios de los sistemas democráticos representativos, sino que puede presentarse en todos aquellos casos en los que existe un cargo, cuyo titular es designado mediante un proceso electivo.

Asimismo, podemos afirmar que las candidaturas electorales son una figura esencial de los procedimientos democráticos; constituyen la manera en la que un aspirante a un cargo público se presenta, a la luz de un programa político, ante la ciudadanía para conseguir su aprobación y apoyo electoral, con ello las candidaturas electorales adquieren su pleno significado en la medida en que sean entendidas como mecanismos para agregar consensos en torno a la figura de un aspirante a un cargo de elección popular, bajo la promesa de cumplir un determinado programa político que lo distingue e identifica. (Voz candidaturas electorales, Enciclopedia Jurídica Latinoamericana 2006, 52-3).

Ahora bien, los candidatos pueden definirse como aquellos ciudadanos que adquieren dicha calidad mediante la aprobación del registro por la autoridad organizadora de las elecciones, previa postulación y acreditación de los requisitos exigidos para alguno de los cargos de elección popular y, asimismo, facultándolo para ejecutar actos de campaña.

Por lo que se refiere a la figura de candidatos independientes, el diccionario electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. (consultable en <http://diccionario.inep.org/INEPAC.html>), señala simple y llanamente que un candidato independiente es un aspirante a un cargo de elección popular que no está afiliado a un partido político.

La autora Beatriz Vázquez, en su ensayo titulado “Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual de antecedentes, Jurisprudencias, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas”, considera que “Un candidato independiente es aquel postulante a algún cargo de elección popular y que no pertenece a un partido político. A través de esta figura los candidatos pueden ejercer el derecho a ser votado que es un derecho humano considerado inherente, universal e inalienable al ser humano”, (consultable en www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf).

Por su parte, en el ensayo denominado “Candidaturas Independientes”, el autor Manuel González Oropeza menciona que la expresión candidato independiente corresponde a dos especies: los candidatos ciudadanos y los candidatos no registrados. Para este autor los candidatos ciudadanos son aquellos a quienes les está permitido, según las disposiciones

electorales, participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad que las propias normas señalan. Los candidatos no registrados son aquellas personas cuyos nombres son inscritos por los electores en los espacios en blanco establecidos en las boletas electorales, (consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/...ens7.pdf>),

Nosotros definimos a los candidatos independientes como aquellas personas que aspiran a un cargo de elección popular sin pertenecer a un partido político, y cuya característica principal para conseguir el registro como candidato independiente, es la forma de obtener respaldo por parte de los electores, lo cual se hace a través de un sistema de firmas.

El sistema de firmas consiste en recolectar un mínimo de firmas que generalmente se les requiere a los candidatos independientes, como condición para que demuestren la seriedad e intenciones que los orienta para obtener un lugar en las boletas electorales.

La posibilidad de presentar una candidatura independiente significa que el ciudadano que compite de manera autónoma por un cargo electivo, realiza por sí mismo o con el apoyo de un grupo de ciudadanos, una campaña electoral promocionando su postulación.

La candidatura independiente se autorizó mediante reforma a la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012 y la adición del inciso p) a la norma IV del artículo 116, de la propia Constitución, mediante decreto publicado el 27 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial ya referido, y posterior recorrido en 2014. La reforma y la adición mencionadas, se precisaron en los siguientes términos:

“Artículo 35.

Son derechos del ciudadano:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente

y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;...”

“Art. 116...

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.”

Esta figura fue utilizada por diversos ciudadanos para participar en los procesos electorales 2014-2015 (federal y locales).

Los candidatos independientes que triunfaron en estas elecciones, conforme a los datos contenidos en el ensayo denominado: “Origen y balance de las candidaturas independientes”, de la autoría de Efrén Arellano Trejo, (consultable en: Origen-balance-candidaturas-independientes-docto193.pdf-Adobe Reader), fueron:

Jaime Heliodoro Rodríguez, conocido con el apodo del Bronco, quien ganó en las urnas la gubernatura del Estado de Nuevo León.

Manuel Jesús Clouthier Carrillo, que fue electo para ocupar la diputación federal por el Distrito 5 de Culiacán, Estado de Sinaloa.

José Pedro Kumamoto Aguilar, quien obtuvo en las urnas la diputación por el Distrito X, al Congreso del Estado de Jalisco.

José Alberto Méndez Pérez, que obtuvo la mayoría de votos en relación al cargo de Presidente Municipal de Comonfort, Estado de Guanajuato.

Alfonso Martínez, quien obtuvo la mayoría de votos en relación al cargo de Presidente Municipal de Morelia, Estado de Michoacán.

César Adrián Valdés Martínez, quien alcanzó la mayoría de votos en relación al cargo de Presidente Municipal de García, Estado de Nuevo León.

Si sólo se estimara el número de personas que triunfaron como candidatos independientes, podría considerarse que su participación en los referidos procesos electorales no fue significativa, sin embargo, desde la perspectiva de la existencia de un derecho humano (en estos casos el derecho a ser votado) y la posibilidad jurídica de su ejercicio, dicha clase de candidatura obtiene una relevancia excepcional para la vida democrática de nuestro país.

Entre los derechos que asisten a los aspirantes a una candidatura independiente, destacan los siguientes:

- Solicitar a los órganos electorales su registro como aspirante a una candidatura independiente.
- Realizar actos para dar a conocer sus ideas y planteamientos, con la finalidad de obtener el apoyo ciudadano.
- Utilizar financiamiento privado para realizar sus actividades, en términos de la Ley General de Instituciones y procedimientos Electorales.
- Nombrar a un representante para que asista a las sesiones de los Consejos General, locales y distritales.
- Colocar en su propaganda la leyenda “aspirante a Candidato Independiente”.

Entre sus obligaciones, sobresalen las siguientes:

- Realizar sus actividades conforme a la ley y la Constitución.

- No recibir, ni utilizar recursos de procedencia ilícita.
- No recibir aportaciones y donaciones en efectivo, metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral.
- Abstenerse de aceptar cualquier tipo de apoyo económico, político o propagandístico que provenga de extranjeros o ministros de culto.
- No recibir aportaciones o donativos, en dinero o en especie (a excepción de las que le alleguen sus simpatizantes).
- Abstenerse de realizar actos de presión o coacción a los ciudadanos para obtener su respaldo.
- Abstenerse de utilizar expresiones que denigren o calumnien.
- Rendir informe de ingresos y egresos.
- Respetar los topes de gastos de campaña.

2.1.4 Los ciudadanos o cualquier persona física o moral

El ciudadano es una persona que forma parte de una sociedad, cada ciudadano es un sujeto titular de derechos políticos, electorales, civiles, etc., y responsable de diversas obligaciones. Los ciudadanos constituyen el fundamento de cualquier democracia representativa, ellos eligen a los gobernantes encargados de ejercer el poder, les exigen cuentas y los ratifican o castigan en las urnas.

Los ciudadanos también conforman partidos políticos para postular a otros ciudadanos como candidatos, promueven políticas públicas de acuerdo a sus ideologías e integran autoridades electorales que organizan y califican elecciones.

Dichas personas son los principales sujetos del derecho electoral, lo que implica derechos y obligaciones fundamentales para la celebración de elecciones auténticas y libres.

Los ciudadanos tienen derechos político-electorales; al respecto, referimos algunos de ellos:

- Votar en las elecciones, que este caso es un derecho y una obligación.
- Tener acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad.
- Constituir partidos políticos y asimismo poder afiliarse a los mismos.
- Integrar las mesas directivas de casillas.
- participar como observadores electorales.

También están sujetos a diversas obligaciones, entre ellas:

- Estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar.

Con la reforma constitucional del 2007 y secundaria de 2008 se incluyó a las personas físicas y morales dentro de la categoría de sujetos sancionables conforme al régimen sancionador electoral. Así, cualquiera de estos sujetos puede ser sancionado por conductas que violen las reglas del modelo de comunicación política (dentro y fuera de los procesos electorales).

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) conservó la disposición que incluye a las personas físicas y morales en el catálogo de sujetos sancionables.

2.1.5 Los Observadores Electorales o las Organizaciones de Observadores Electorales

Con esta denominación se identifica a los ciudadanos mexicanos autorizados para elaborar informes, juicios, opiniones o conclusiones sobre el proceso electoral y sus resultados. Están sujetos a responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones establecidas en la ley, dentro del régimen administrativo sancionador electoral.

En relación a sus derechos, deberes y obligaciones, la Sala Superior ha sustentado, entre otros, los siguientes criterios:

- Derecho del ciudadano a participar como observador electoral. No debe restringirse por el hecho de ser militante de un partido político.

En la Tesis IV/2010 de rubro: OBSERVADOR ELECTORAL. EL DERECHO DEL CIUDADANO A PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL CON TAL CARÁCTER, NO SE RESTRINGE POR LA SOLA MILITANCIA A UN PARTIDO POLÍTICO, se estimó que:

“...el requisito legal que se exige para ocupar el cargo de observador electoral relativo a manifestar formalmente conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y, por tanto, sin vínculos a partido u organización política, no implica impedimento para que el militante de un partido político pueda ser acreditado con tal carácter. Admitir lo contrario, llevaría a la consecuencia de limitar los derechos para tomar parte en los asuntos políticos del país, sin que existiera una causa suficiente para ello, vulnerando así el ámbito de los ciudadanos acreditados, pues con su registro como observadores electorales no benefician o perjudican a ningún ente político, en tanto que su función debe ser apegada solamente a los principios referidos.”

2.1.6 Los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público

Las autoridades o servidores públicos de cualquier nivel de gobierno son considerados como sujetos que pueden cometer alguna infracción bajo el régimen administrativo sancionador electoral; por ejemplo, difundir propaganda gubernamental en tiempos indebidos (desde el inicio de las campañas y hasta el día de la jornada electoral).

Los derechos, deberes y obligaciones de los servidores públicos han sido precisados por la Sala Superior en diversos criterios, de entre los cuales destacamos los siguientes:

- Requisitos para iniciar un procedimiento sancionador ordinario y ordenar el emplazamiento respectivo, tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público.

En la Jurisprudencia 20/2008 de rubro: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO, se precisó que antes de que la autoridad administrativa electoral inicie un procedimiento sancionador ordinario y emplace a un servidor público por conductas que pudiesen estimarse como infracciones al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben satisfacerse los siguientes requisitos:

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

de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.”

Mediante la aplicación de este criterio se protege el derecho de los servidores públicos a no ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sin que la autoridad previamente hubiese realizado una investigación de la conducta que se le atribuye y, en su caso, determinar que no se encuentra protegida por alguna disposición constitucional que regule el ejercicio de su cargo público.

- El concepto de servidor público que se contiene en las Constituciones de las entidades federativas -con la finalidad de determinar su responsabilidad- no resulta aplicable para determinar su inelegibilidad.

En la Tesis CXXXVI/2002 de rubro: SERVIDOR PÚBLICO. EL CONCEPTO CONTENIDO EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES PARA DETERMINAR SU RESPONSABILIDAD, NO ES APLICABLE PARA DETERMINAR SU INELEGIBILIDAD, se concluyó:

“...que no existe identidad respecto a los conceptos de servidor público, utilizados en las legislaciones electorales, leyes orgánicas municipales y en las constituciones locales, respectivamente, pues como se ha visto, este concepto adoptado en dichas constituciones, se encuentra en función de determinar qué personas pueden incurrir en responsabilidad con motivo del ejercicio de un cargo público. Por tanto, es patente que el concepto analizado, no fue determinado para catalogar a las personas como impedidas para ser miembros de un ayuntamiento.”

En este criterio, la Sala Superior distingue entre el concepto de la responsabilidad en que puede incurrir un servidor público con motivo del ejercicio de su cargo y la que corresponde

a la inelegibilidad para ser postulado a un cargo público. La responsabilidad es una fuente de obligaciones que, en el caso del servicio público, puede ser de diversa índole: civil, administrativa, penal y, en su caso, política. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula las diversas responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares –en ciertos supuestos- en el Título Cuarto, denominado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”. Las Constituciones de las entidades federativas de nuestro país, también regulan las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos. Una cuestión primordial que contemplan tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las Constituciones locales, es el concepto de servidor público, pero esta definición, como se sostiene en la Tesis CXXXVI/2002, es necesaria y útil para definir las responsabilidades de los servidores públicos y personas particulares (en algunos supuestos), pero no para otros efectos, como podría ser la determinación acerca de la inelegibilidad de una persona para acceder a un cargo público.

- Los servidores públicos tienen legitimación activa para impugnar las resoluciones del Consejo General del INE (antes IFE), cuando fueron quienes presentaron la denuncia respectiva.

En la Tesis XI/2014 de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LA TIENEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA RECURRIR LAS DETERMINACIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTUARON COMO DENUNCIANTES, se consideró que el servidor público del Instituto que hubiese presentado la denuncia, cuenta con legitimación activa para impugnar –vía recurso de apelación- la decisión del Consejo General que se dictó en relación a dicha denuncia, ya que si actuó conforme a la norma que le concede facultades para denunciar, debe estimarse que también está facultado para combatir la resolución mencionada.

- La participación de los servidores públicos en actos vinculados con sus funciones, no resulta violatoria de los principios de imparcialidad y equidad en el proceso electoral.

En la Jurisprudencia 38/2013 de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, se consideró que:

“...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.”

2.1.7 Los Notarios Públicos

El artículo 6º de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, (consultable en http://www.colegiodenotarios.org.mx/documentos/ley_notariado_df.pdf) o en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-53c44a9d020e6e2bf9e7cca83fd59c38.pdf>, regula este tipo de ejercicio profesional del derecho como oficio jurídico consistente en que el Notario: “...en virtud de su asesoría y conformación imparcial de su documentación en lo justo concreto del caso, en el marco de la equidad y el Estado Constitucional de Derecho y de la legalidad derivada del mismo, reciba por fuerza legal del Estado el reconocimiento público y social de sus instrumentos notariales con las finalidades de protección de la seguridad jurídica de los otorgantes y solicitantes de su actividad documentadora.”

Los documentos expedidos por un notario público tienen el carácter de documentales públicas, sin embargo la actuación del propio fedatario, así como los mencionados documentos, deben reunir ciertos requisitos para que puedan ser reconocidos, en su caso, con valor probatorio pleno, cuando sean adminiculados con otros elementos de prueba. Por ejemplo, cuando se trate de declaraciones que consten en actas levantada por un notario público, el fedatario debe identificar personalmente a los declarantes y recibir sus declaraciones de manera personal y directa, asimismo, deberá solicitarles que expresen la razón de su dicho.

En relación a este tipo de sujetos del régimen sancionador electoral, a sus actuaciones, a los documentos que elaboran y expiden, así como al valor probatorio de las testimoniales que se rinden ante ellos, la Sala Superior ha sustentado diversos criterios. Entre otros, nos referimos a los siguientes:

- Valor probatorio de los testimonios de los integrantes de Mesa Directiva de Casilla rendidos ante fedatario público con posterioridad a la jornada electoral.

Mediante Jurisprudencia 52/2002 de rubro: TESTIMONIOS DE LOS FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA ANTE FEDATARIO PÚBLICO, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL. VALOR PROBATORIO, la Sala Superior estimó que esas declaraciones:

“...sólo pueden tener valor probatorio pleno cuando, a juicio del órgano jurisdiccional y como resultado de su adminiculación con otros elementos que obren en autos, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados. Ese limitado valor probatorio deriva del hecho de que no se atiende a los principios procesales de inmediatez y de espontaneidad, así como de contradicción, puesto que no se realizaron durante la misma jornada electoral a través de los actos y

mecanismos que los propios presidentes de casilla, de acuerdo con sus atribuciones, tienen expeditos y a su alcance, como son las hojas de incidentes que se levantan dentro de la jornada electoral, además de que los otros partidos políticos interesados carecieron de la oportunidad procesal de repreguntar a los declarantes.”

- La prueba testimonial en materia electoral, por sí misma, sólo puede valorarse como posible fuente de indicios.

En la Jurisprudencia 11/2002 de rubro: PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS, la Sala Superior ha considerado que:

“...como en la valoración de ésta no se prevé un sistema de prueba tasado, por la forma de su desahogo, la apreciación debe hacerse con vista a las reglas de la lógica y a las máximas de la experiencia, en consideración a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso, y en relación con los demás elementos del expediente, como una posible fuente de indicios.”

- Los instrumentos notariales carecen de valor probatorio cuando entre el fedatario y la persona que solicitó sus servicios, exista parentesco.

De conformidad con la Tesis XLIV/2008 de rubro: INSTRUMENTOS NOTARIALES. CARECEN DE VALOR PROBATORIO CUANDO ENTRE EL FEDATARIO Y EL SOLICITANTE EXISTE PARENTESCO EN LAS LÍNEAS Y GRADOS DETERMINADOS EN LA LEY (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS Y SIMILARES), se ha establecido que los notarios públicos tienen prohibido:

“...autorizar actos en los que intervengan sus ascendientes o descendientes, consanguíneos o afines, sin limitación de grado; los consanguíneos en línea

colateral hasta el quinto grado o los afines hasta el segundo grado, en razón de que el parentesco entre el fedatario y el solicitante presume un interés directo en la causa. Además, su transgresión constituye una infracción a la obligación del fedatario de actuar con probidad, diligencia, eficiencia e imparcialidad, prevista en el artículo 51, fracción I, de la ley referida, al constituirse en consejero jurídico de quienes solicitan sus servicios. En tal virtud, carecen de valor probatorio los instrumentos notariales así expedidos, ofrecidos como prueba en un litigio electoral.”

- El indicio que pueda desprenderse de una testimonial desahogada ante notario, se desvanece si la persona que la rinde fue el representante del partido que la ofreció.

Mediante Tesis CXL/2002 de rubro: TESTIMONIAL ANTE NOTARIO. EL INDICIO QUE GENERA SE DESVANECE SI QUIEN DEPONE FUE EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO POLÍTICO QUE LA OFRECE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA Y SIMILARES), se ha considerado que a este medio de prueba sólo se le reconoce el valor probatorio de una presuncional, pero que:

“...su fuerza convictiva se puede desvanecer si los deponentes fueron representantes propietarios o suplentes del partido político actor en las respectivas casillas o representante general del mismo instituto político, ya que sus testimonios devienen en declaraciones unilaterales, máxime si no cumplen con los principios de espontaneidad y de inmediatez, además de que de autos no se advierta constancia alguna (por ejemplo, hojas de incidentes o escritos de protesta) de las que se pueda deducir la existencia de los hechos sobre los que verse el testimonio.”

- Los testimonios que resulten discrepantes sobre un acta notarial, carecen de eficacia probatoria.

En la Tesis XLIV/2001 de rubro: ACTA NOTARIAL. VARIOS TESTIMONIOS DISCREPANTES SOBRE LA MISMA, CARECEN DE EFICACIA PROBATORIA, se precisó que:

“...si en dos o más actas notariales exhibidas por alguna de las partes en un juicio determinado, se describen hechos distintos, que sucedieron respecto del mismo evento, en igual fecha, en el mismo lugar y levantadas por el mismo fedatario, resulta evidente que, como en el mismo ámbito espacial no pueden converger circunstancias distintas respecto del mismo evento, entonces, no hay certeza alguna de lo consignado en cualquiera de estas actas notariales, al existir discordancia en los hechos narrados en éstas. En consecuencia, ni siquiera se les puede conceder valor probatorio alguno a tales documentos, pues generan incertidumbre respecto de lo que realmente aconteció en el evento para el cual fueron levantadas.”

Respecto a la prueba testimonial en materia electoral, coincidimos en que su valor se disminuye sensiblemente, dado que no se rinde ante el juzgador y porque la parte contraria a la oferente no asiste a la diligencia respectiva, por lo cual no puede repreguntar a los testigos. No obstante lo anterior, consideramos que las reglas de admisibilidad de dicha prueba favorecen la posibilidad de que se admita, estudie y valore conjuntamente con otros medios probatorios y que, de ser el caso, puedan alcanzar valor probatorio pleno.

- Los notarios y las autoridades auxiliares en la jornada electoral se encuentran sujetos al orden legal que establece su competencia.

En términos de la Tesis XLVI/2001 de rubro: AUTORIDADES AUXILIARES EN LA JORNADA ELECTORAL Y NOTARIOS. ESTÁN SUJETOS A SU ÁMBITO LEGAL DE COMPETENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ), se ha precisado que en la ley existe:

“...un deber jurídico para los titulares de los juzgados de primera instancia del orden penal, juzgados menores, notarías públicas y agencias del Ministerio Público o quienes hagan sus veces, consistente en que sus respectivas oficinas permanezcan abiertas el día de la elección. Ciertamente esta disposición tiene por objeto que durante ese día cualquier partido o ciudadano pueda denunciar anomalías, así como para que se pueda dar fe de cualquier incidente; sin embargo, de esta circunstancia no se desprende que se les esté legitimando para que, indistintamente, cualquiera de los sujetos listados, reciba denuncias o certifique incidentes, sino que debe entenderse que para determinar el tipo de actividad que se encuentran en posibilidades de conducir es menester acudir a las atribuciones que cada uno de dichos órganos tienen encomendadas en el orden normativo estatal.”

2.1.8 Los Extranjeros

La palabra extranjero proviene del vocablo latín “extraneus” que tiene como significado “extraño”; es decir aquellas personas ajenas a un país determinado.

Para Arellano, el extranjero es “... la persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerada como nacional” (Arellano 1976, 311).

Por su parte, Korovin considera que un extranjero es “... el individuo que está en el territorio de un Estado del que no es ciudadano y que sí, en cambio, lo es de otro”. (Korovin 1963, 477).

En relación a este tipo de sujetos del régimen sancionador electoral, la Sala Superior ha establecido que dichas personas se encuentran facultadas para denunciar ilícitos electorales.

En la Tesis X/2005 de rubro: ILÍCITOS ELECTORALES. LOS EXTRANJEROS ESTÁN FACULTADOS PARA DENUNCIARLOS, se señala que:

“La interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o., 8o., 9o., 16, 33, 35, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conduce a determinar que la prohibición del artículo 33, relativa a que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país, no comprende el derecho a formular denuncias o querellas, porque esa actividad es ajena a cualquier intervención en alguna decisión fundamental de los mexicanos, sino sólo implica la comunicación a la autoridad competente de hechos que puedan constituir delitos o faltas, para que se proceda, en su caso, a su investigación y sanción.

...

La interpretación funcional resulta del proceso histórico que culminó con la prohibición a los extranjeros de intervenir en los asuntos políticos, donde se advierte la idea constante y uniforme de excluirlos sólo de las decisiones fundamentales de soberanía, pero no de otras actividades, como la de presentar denuncias de posibles ilícitos cometidos por los partidos o agrupaciones políticas.”

2.1.9 Los Concesionarios de radio y televisión

Los concesionarios son las personas físicas o morales titulares, bajo la modalidad de concesión, de derechos de uso, aprovechamiento y explotación, con fines comerciales sobre el espectro radioeléctrico.

Estos sujetos del régimen sancionador electoral deben ceñir su actuación (durante o fuera de los procesos electorales) a las reformas de 2007-2008, así como a las reformas del 2014.

La Sala Superior ha sentado diversos criterios en relación a los derechos y obligaciones de los concesionarios de radio y televisión.

- Los concesionarios se encuentran obligados a difundir los mensajes precisados en las pautas aprobadas por el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), independientemente del tipo de programación y la forma en que la transmitan:

En la Jurisprudencia 21/2010 de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN, se sentó el criterio consistente en que:

“... cada estación de radio y canal de televisión tiene la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos en el tiempo del Estado, que administra el Instituto Federal Electoral. En este contexto, es válido concluir que los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión, están constreñidos a difundir los mensajes precisados en las pautas aprobadas por el Instituto Federal Electoral, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan, en tanto que el orden normativo no establece alguna causa de exclusión o excepción.”

En relación a esta obligación, en la Jurisprudencia 23/2009 de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL, ya se había precisado que los concesionarios de radio y televisión deben abstenerse de contratar con terceros y difundir propaganda política o electoral que favorezca a un candidato o partido político, mediante la divulgación de su propuesta, ideología o emblema, si dicha propaganda no fue autorizada por el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), y que la infracción a dicha disposición se considerará actualizada cuando se lleve a cabo dicha difusión, independientemente del hecho de que el concesionario o permisionario hubiese recibido o no pago por tal servicio.

2.1.10 Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político

Las organizaciones de ciudadanos las podemos definir como el conjunto de personas que se constituyen como un núcleo social, a partir de elementos compartidos e ideas en común.

Para que puedan ser consideradas como organizaciones de ciudadanos, debe existir un objetivo a realizar, sea este solidario o particular.

Por lo que se refiere a este tipo de organizaciones, la Sala Superior ha sustentado diversos criterios:

- La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales, debe obtener su registro ante el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral).

Mediante Tesis XXXVI/99 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO, se

“La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales debe obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, siendo importante destacar que dicho registro, dadas sus características particulares, tiene efectos constitutivos, toda vez que los derechos y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen precisamente del acto de autoridad consistente en otorgar el registro correspondiente.”

- El registro como partido político otorgado a una asociación de ciudadanos o a una agrupación política es un acto de autoridad que tiene efectos constitutivos.

En la propia Tesis XXXVI/99 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO, se estableció que la organización o agrupación política que pretenda constituirse como partido político para contender en las elecciones, debe obtener su registro ante la autoridad administrativa electoral:

“...siendo importante destacar que dicho registro, dadas sus características particulares, tiene efectos constitutivos, toda vez que los derechos y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen precisamente del acto de autoridad consistente en otorgar el registro correspondiente.”

2.1.11 Las Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o 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

Un sindicato es una organización integrada para la defensa y promoción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus agremiados. Los sindicatos buscan llegar a

acuerdos previos con los titulares de la relación laboral y a negociar los salarios y condiciones de trabajo de sus miembros.

Los sindicatos también pueden ser de carácter patronal y, entonces, constituirán organizaciones conformadas por patronos para la defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales relativos a su participación en las relaciones laborales.

- Las reuniones celebradas por los sindicatos con el propósito de llevar a cabo proselitismo electoral, deben considerarse como actos de coacción al voto, ya que dicho proselitismo no constituye uno de sus fines.

En la Tesis III/2009 de rubro: COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL, se ha precisado que:

“...el ejercicio del derecho fundamental de asociación encuentra uno de sus límites en el respeto de los derechos fundamentales, como es el de voto activo, que debe ser ejercido bajo los principios del sufragio universal, libre, secreto y directo, que implica, entre otros aspectos, la posibilidad de votar ausente de manipulación, presión, inducción o coacción alguna. En ese orden, dado que el fin de los sindicatos se aparta del proselitismo electoral, las reuniones de estos organismos verificadas con esa finalidad deben considerarse actos de coacción al voto.”

2.1.12 Los ministros de culto

Los ministros de culto pueden definirse como aquellas personas, mayores de edad, a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieren ese carácter.

Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas funciones de dirección, representación u organización, como principal ocupación; lo anterior se encuentra establecido en el artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

- Los ministros de culto son inelegibles para participar en un proceso electoral como candidatos a un cargo de elección popular, aunque la agrupación o iglesia en la que ejerzan su ministerio no se encuentre registrada legalmente.

En la Tesis CIV/2002 de rubro: **MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO. SON INELEGIBLES, AUNQUE LA AGRUPACIÓN O IGLESIA A LA QUE PERTENEZCAN NO ESTÉ REGISTRADA LEGALMENTE**, se precisa que:

“...el hecho de que las iglesias o agrupaciones religiosas adquieran personalidad jurídica como asociaciones religiosas, una vez que han sido registradas ante la autoridad competente, en modo alguno significa, que las que no han obtenido su registro constitutivo, no existan en la realidad, como unidades sociológicas. Lo cierto es que tales entes sí tienen existencia en la práctica, lo cual, incluso, se encuentra reconocido en la ley, por ejemplo, en el artículo 10 en relación con el artículo 9o., fracción III, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que prevén la posibilidad de que esos entes realicen actos de culto público religioso, aun cuando no tienen la personalidad jurídica, con la que cuentan las asociaciones religiosas. Ante esta situación, es claro que para la demostración de la calidad de ministro de culto religioso de una persona, no es necesario acreditar que la iglesia o agrupación religiosa a que pertenece, se encuentre constituida legalmente como asociación religiosa, puesto que de acuerdo a lo anterior, alguien puede ser ministro de culto de una agrupación religiosa o iglesia que no esté registrada en términos de ley, y ello evidentemente basta para hacerlo inelegible para contender a un cargo de elección popular.”

2.2 Conductas sancionables

La conducta es el comportamiento humano voluntario positivo o negativo, que tiene un fin o propósito. Los seres humanos pueden realizar conductas positivas o negativas, ya sea por acción u omisión; la conducta es básica en la existencia de un delito o de una infracción y a partir de ella pueden precisarse sus elementos.

Elementos de la acción.

- Voluntad. La acción comprende todo comportamiento proveniente de la voluntad humana.
- Actividad. La acción debe exteriorizarse, ya sea con actos positivos o negativos.
- Resultado. La acción debe producir un resultado en el mundo exterior, no obstante, el resultado no tiene porqué conducir siempre a una alteración material para que la acción exista.

Por lo que se refiere a la sanción administrativa (de acuerdo al Manual de Derecho Administrativo Sancionador elaborado por el Ministerio de Justicia de España), ésta debe consistir en una restricción de derechos; dicha sanción debe ser proporcional al mal causado y tener una finalidad disuasoria de futuros incumplimientos a la ley. Para sancionar la administración necesita:

- Una norma con rango de ley que describa con carácter previo y suficiente la infracción (principio de legalidad);
- Que haya, al menos, negligencia en la actuación del sujeto (responsabilidad);
- Que el tiempo fijado para la prescripción no hubiese transcurrido;
- Seguir un procedimiento donde se acrediten (con pruebas idóneas y suficientes) los hechos, partiendo de la inocencia del ciudadano;
- Que el castigo sea adecuado a las circunstancias concurrentes (proporcionalidad), y

- Que no se impongan dos castigos por un solo hecho (non bis in idem).

En el artículo 443 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señalan las conductas sancionables en atención a los diversos tipos de sujetos a los que puede fincárseles responsabilidad.

En relación a los partidos políticos, el citado precepto refiere, entre otras, las siguientes conductas:

- Actos de precampaña o campaña.

En la Tesis XXV/2012 de rubro: “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, se estableció que:

“...la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra. Por ello, tomando en consideración que esos actos pueden realizarse antes de las etapas de precampaña o campaña, incluso antes del inicio del proceso electoral, debe estimarse que su denuncia puede presentarse ante el Instituto Federal Electoral, en cualquier tiempo.”

Es importante destacar que, conforme a este criterio, la denuncia puede presentarse en cualquier tiempo.

- Exceder los topes de gastos de campaña.

En la Tesis LXXIV/2002 (histórica) de rubro: “FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS GASTOS QUE EXCEDAN A LOS MONTOS RECIBIDOS HASTA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO O AGRUPACIÓN, SON POR SU CUENTA Y RIESGO, se estableció el siguiente criterio:

“...lo factible o asequible para un partido político era que sólo se asumieran los compromisos que involucraran las ministraciones correspondientes

hasta el momento en que la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral previsiblemente haría la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, porque así derivara de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los consejos del Instituto Federal Electoral y las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el código invocado y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Es decir, todo lo que excediera a las sumas de financiamiento público que pudieran entregarse hasta ese momento, debe ser por cuenta y riesgo de la agrupación política respectiva, ya que es resultado, en una situación extrema, de la imprevisión que se origina al ignorar la eventual cancelación de su registro, en términos del artículo 66, párrafo 1, inciso b), del Código Electoral Federal.”

- La contratación en forma directa o por terceras personas de tiempo de cualquier modalidad en radio o televisión;

En la Jurisprudencia 25/2010 de rubro: PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS, la Sala Superior estableció que el Instituto Federal Electoral era la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores en las siguientes hipótesis, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos:

“1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del

Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.”

Actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales confiere competencia al Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para llevar a cabo la etapa de substanciación y atribuye competencia a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver en dicho procedimiento. Por lo anterior, consideramos que serán estas autoridades las que conocerán y resolverán los procedimientos especiales sancionadores que se instauren con base en los supuestos referidos, en atención a esa distribución de competencias.

- Las demás cometidas en los supuestos establecidos por el artículo 443 de la LEGIPE.

En cuanto a las agrupaciones políticas, el artículo 444 de la LEGIPE tipifica las siguientes conductas:

- El incumplimiento de las obligaciones que señala la Ley General de Partidos Políticos.
- El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LEGIPE.

En la Tesis I/2003 de rubro: APORTACIONES A AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. LOS PAGOS DE SERVICIOS REALIZADOS POR UN TERCERO NO PUEDEN CONTABILIZARSE COMO EFECTUADOS EN ESPECIE, se ha precisado que la aportación para el pago de algún gasto de la agrupación por concepto de servicios, deberá realizarse en efectivo mediante depósito bancario a alguna cuenta de la referida agrupación, para que ésta realice el pago correspondiente: "...sin que se permita que el aportante realice directamente el pago al proveedor, pues ello implicaría, que no se tenga certeza respecto de los recursos que ingresan a la agrupación por esa vía."

Por lo que hace a los aspirantes, precandidatos y candidatos, el artículo 445 de la LEGIPE precisa las siguientes conductas:

- La realización de actos de precampaña y campaña.

Respecto a este tipo de conducta, estimamos que resulta aplicable la Tesis XXV/2012, ya mencionada en este trabajo, que refiere -entre otras cuestiones- que la denuncia puede presentarse en cualquier tiempo.

- Para los aspirantes o precandidatos, el solicitar o recibir recursos en dinero o en especie, de personas no autorizadas por la ley.

Otras conductas que se precisan, en relación a los aspirantes, precandidatos y candidatos, son las siguientes:

- Omitir los informes respectivos en relación a los recursos recibidos en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña.

En relación a este tipo de conducta, la Sala Superior estableció en la Tesis XXX/2011 (obsoleta) de rubro: INFORMES DE GASTOS DE CAMPAÑA. EL ÓRGANO PARTIDARIO QUE ADMINISTRA LOS RECURSOS, ESTÁ OBLIGADO A DESAHOGAR LOS REQUERIMIENTOS RELATIVOS (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ), que el órgano de control interno de los partidos políticos, responsable de administrar los recursos generales y de campaña, está obligado a desahogar los

requerimientos de la autoridad administrativa electoral, atinentes a la comprobación del contenido de los informes de campaña y a exhibir la documentación que le sea requerida:

- No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos, y
- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para el caso de los candidatos independientes, las conductas sancionables se encuentran precisadas en el artículo 446 de la LEGIPE:

- Recibir aportaciones y donaciones en efectivo; así como metales preciosos y/o piedras preciosas de cualquier persona física o moral
- Exceder los gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General.
- La obtención de bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado.
- Las demás cometidas en términos de los supuestos establecidos por el artículo 446 de la LEGIPE.

En cuanto a los dirigentes, afiliados a partidos políticos, cualquier persona física o moral, las conductas se encuentran precisadas en el Artículo 447 de la LEGIPE.

- Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores.
- La promoción de denuncias frívolas.

El tema de las denuncias frívolas no es nuevo, con anterioridad lo contemplaba y lo definía el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral (actualmente abrogado por el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral), en su artículo 29, párrafo I, inciso d), en los siguientes términos:

“La queja o denuncia será desechada de plano, cuando:

...

d) Resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes superficiales, pueriles o ligeros”.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en la Jurisprudencia 33/2002 de rubro: FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE, que la frivolidad equivale a lo ligero e insustancial, lo ligero evoca a cuestiones de poco peso o escasa importancia e insustancial, a lo que carece de sustancia, a lo que tiene un grado mínimo de contenido o esencia; aquello que adolece de seriedad, lo cual se refiere a las cosas inútiles de poca importancia.

Ante ello, el órgano jurisdiccional advirtió acerca del desgaste que significaría sustanciar y resolver hasta el final las quejas y denuncias que, desde el principio, se sabe que no prosperarán por estar basadas en argumentos intrascendentes y superficiales.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Artículo 447, párrafo I, inciso d), contiene un concepto acerca de la denuncia frívola:

“Para tales efectos se entenderá como aquella que se promueva respecto de hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia.”

La Sala Superior, en la ya referida Jurisprudencia 33/2002, también ha establecido un concepto en los siguientes términos:

“El calificativo frívolo, aplicado a los medios de impugnación electorales, se entiende referido a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. Cuando dicha situación se presenta

respecto de todo el contenido de una demanda y la frivolidad resulta notoria de la mera lectura cuidadosa del escrito, las leyes procesales suelen determinar que se decrete el desechamiento de plano correspondiente, sin generar artificiosamente un estado de incertidumbre; sin embargo, cuando la frivolidad del escrito sólo se pueda advertir con su estudio detenido o es de manera parcial, el desechamiento no puede darse, lo que obliga al tribunal a entrar al fondo de la cuestión planteada.

...

Por tanto, si existen aparentes litigios, supuestas controversias, o modos erróneos de apreciar las cosas, pero al verificar los elementos objetivos que se tienen al alcance se advierte la realidad de las cosas, evidentemente tales hipótesis no deben, bajo ninguna circunstancia, entorpecer el correcto actuar de los tribunales; sobre todo si se tiene en cuenta que los órganos electorales deben resolver con celeridad y antes de ciertas fechas.

...

Tales conductas deben reprimirse, por lo que el promovente de este tipo de escritos, puede ser sancionado, en términos de la disposición legal citada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso.”

En relación a las autoridades o los servidores públicos –cualquiera que sea el caso– de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de Gobierno municipales, así como órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público, las cometidas en los supuestos del artículo 449 de la LEGIPE:

- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

- La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y
- Las demás cometidas en términos de los supuestos establecidos por el artículo 449 de la LEGIPE.

Por lo que se refiere a los observadores electorales, las reguladas en los artículos 8 y 448, de la LEGIPE:

- El incumplimiento, según sea el caso, de las obligaciones establecidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 8 de la LEGIPE.
- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LEGIPE.

En cuanto a los Notarios Públicos, las infracciones establecidas en el Artículo 450 de la LEGIPE:

- El incumplimiento de las obligaciones consistentes en mantener abiertas sus oficinas el día de la elección y de atender las solicitudes que les hagan las autoridades electorales, los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

En relación a los concesionarios de radio y televisión, las precisadas en el artículo 452 de la LEGIPE:

- La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;
- La difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al Instituto Nacional Electoral.
- La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o para calumniar a las personas, instituciones o los partidos políticos, y
- Las demás cometidas en los supuestos establecidos por el artículo 452 de la LEGIPE.

En cuanto a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, las conductas descritas en el artículo 453 de la LEGIPE:

- Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y
- Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.

En relación a las infracciones cometidas por las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes, cuando actúen o se ostenten con tal carácter o cuando dispongan de los recursos patrimoniales de su organización, las conductas precisadas en el artículo 454 de la LEGIPE:

- Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva a los mismos, y
- El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LEGIPE.

Por lo que se refiere a los ministros de culto, las conductas que se consideran ilícitas se encuentran precisadas en el artículo 455 de la LEGIPE:

- 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.
- Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular.

En la Jurisprudencia 11/2011 de rubro: ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y MINISTROS DE CULTO. LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ES LA COMPETENTE PARA SANCIONARLOS POR LA INFRACCIÓN A NORMAS

ELECTORALES, se establece que para preservar el principio histórico de separación Estado-iglesias se establecen en la ley:

“...las conductas infractoras que pueden ser cometidas por los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, así como la facultad del Instituto Federal Electoral de integrar y sustanciar el procedimiento atinente para la investigación y en su caso, la acreditación de los hechos que violen las normas contempladas en ese propio ordenamiento; por su parte, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público dispone las sanciones que pueden ser aplicadas a los referidos sujetos cuando quede demostrada su responsabilidad por actos conculcatorios del orden jurídico electoral. Por ello, en el evento de que se vulnere la prohibición de realizar acciones de proselitismo electoral o de inducción al voto ciudadano, las atribuciones del Instituto Federal Electoral se materializan en la integración del expediente motivo de la denuncia, lo cual indefectiblemente conlleva, efectuar las indagaciones necesarias, recabar la información, pruebas y documentos que resulten indispensables para determinar si existe una transgresión a las disposiciones electorales; en tanto, la facultad sancionatoria respecto de dichas conductas contraventoras corresponde exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.”

2.3 Sanciones

Por sanción se entiende la imposición de un mal, como consecuencia de una conducta ilegal y ese mal ha de consistir en la privación de un bien jurídico.

La sanción como tal, es un elemento común a todo el derecho porque sus consecuencias se imponen contra la voluntad del sancionado y participan de la nota de coercitividad. Las sanciones son un modo de reaccionar frente a la infracción (Carretero 1992, 6 y 11).

Como ya se dejó asentado en el Capítulo I de esta obra, los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal le son aplicables, *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral, porque ambos son manifestaciones del *ius puniendi* estatal. Estos principios deben adecuarse en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas y siempre que no se opongan a las particularidades de éstas.

En la Jurisprudencia 7/2005 de rubro: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES, se estableció que cuando se trate del análisis de la falta y de la imposición de la sanción, es necesario atender a los principios jurídicos:

“Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica,... debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad.”

En esta Jurisprudencia, se hace alusión a los siguientes principios:

- El principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones. Es decir, sólo en la ley se establecen las causas de incumplimiento o falta (presupuesto de la sanción).
- El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados en la ley en forma previa a la comisión del hecho.
- La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), (en este caso se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad).

- Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), pues el ejercicio del poder correctivo estatal, debe estar acotado y limitado.

Ahora bien, una vez acreditada la infracción cometida por los sujetos electorales y su imputación subjetiva (conducta y situación del infractor en la comisión de la falta), la autoridad procederá a la determinación de la sanción y a graduarla o individualizarla, si ésta establece un mínimo y un máximo, según corresponda, de acuerdo con lo que se dispone en los artículos 456 al 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A los sujetos electorales se les podrá imponer alguna o varias de las siguientes sanciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 456 de la LGIPE:

- A los Partidos Políticos. I. Amonestación pública. II. Multa por el equivalente hasta de 10,000 días del valor de la Unidad de Medida y Actualización, UMA, cfr. Tesis II del 2018. En los casos en que se excedan los topes de gastos de campaña o los límites en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al monto utilizado en exceso. Si se les declara reincidentes, la sanción será de hasta el doble de lo anterior. III. Reducción de hasta el 50% de financiamiento público durante el periodo que se establezca en la resolución respectiva. IV. Con la interrupción de la transmisión de propaganda política o electoral violatoria de las disposiciones de la LGIPE. V. En casos de conductas ilícitas graves y reiteradas, con la cancelación de su registro como partido político.

Respecto a las sanciones que se han impuesto a los partidos políticos en México por violaciones al orden jurídico electoral, resulta pertinente referir que con motivo del proceso electoral federal ordinario 1999-2000, al Partido Revolucionario Institucional se le impuso una multa que ascendió a mil millones de pesos, misma que fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (véase, al respecto, la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-18/2003).

En tanto que al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista de México (que contendieron en alianza en el referido proceso electoral), se les impusieron: Al primer instituto político mencionado, una sanción consistente en la supresión total de las ministraciones del financiamiento público, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, durante tres meses, a partir del mes siguiente a aquel en que quedara firme la resolución y, a partir del cuarto mes, en la reducción del cincuenta por ciento (50 %) de las ministraciones durante los siguientes meses, hasta que el monto total de las ministraciones retenidas ascendieran a la cantidad de treientos sesenta millones, novecientos setenta y un mil treinta y nueve pesos 40/100 M.N. (\$360,971,039.40); y al Partido Verde Ecologista de México una sanción consistente en la supresión total de las ministraciones del financiamiento público, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, durante el primer mes, y a partir del segundo mes, en la reducción del treinta y tres punto ocho por ciento (33.8 %) de las ministraciones del financiamiento público que le correspondiera por concepto de gasto ordinario permanente, durante los siguientes meses, hasta que el monto total de las ministraciones retenidas ascendieran a la cantidad de ciento ochenta y cuatro millones, ciento noventa y ocho mil seiscientos diez pesos 05/100 M.N. (\$184,198,610.05).

Estas sanciones fueron impugnadas mediante los siguientes recursos de apelación: SUP-RAP-098/2003 (interpuesto por el PRI), SUP-RAP-099/2003 (promovido por el PVEM), SUP-RAP-100/2003 (interpuesto por el PT), SUP-RAP-101/2003 (presentado por el PAN) y SUP-RAP-102/2003 (promovido por el PRD); la Sala Superior acumuló estos recursos y, al resolverlos, impuso al Partido Acción Nacional una sanción consistente en la supresión total de las ministraciones del financiamiento público, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por el período necesario para cubrir un monto equivalente a trescientos noventa y nueve millones, ciento treinta y cinco mil ochocientos tres pesos con sesenta centavos; y al Partido Verde Ecologista de México la sanción consistente en la supresión total de las ministraciones del financiamiento público, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por el período necesario para cubrir un monto equivalente a noventa y ocho millones, setecientos diecisiete mil setecientos trece pesos, con noventa y un centavos.

Asimismo, durante el proceso electoral federal y los procesos electorales locales de 2014-2015, al Partido Verde Ecologista de México se le impusieron, entre otras sanciones, diversas multas por faltas cometidas en materia de propaganda política o electoral. Al respecto, el Instituto Nacional Electoral le ha impuesto multas que ascienden a más de quinientos millones de pesos, (véase noticia publicada en el portal de CNN México el 14 de mayo de 2015, consultable en: <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/05/14/el-pvem-sube-en-el-podio-historico-de-multas-por-violar-la-ley-electoral>).

- A las agrupaciones políticas. I. Amonestación pública. II. multa por el equivalente hasta de 10,000 días del valor de la Unidad de Medida y Actualización, UMA, cfr. Tesis II del 2018. III. Con la suspensión (que no podrá ser menos de seis meses) o la cancelación de su registro
- A los aspirantes, precandidatos o candidatos. I. Amonestación pública. II. Multa por el equivalente hasta de 5,000 días del valor de la UMA. III: Con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o si ya estuviese hecho el registro, con su cancelación. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos sean imputables exclusivamente a ellos, no procederá sanción alguna en contra del partido político respectivo.
- Candidatos Independientes. I. Amonestación pública. II. Multa por el equivalente hasta de 5,000 días del valor de la UMA. III. Pérdida del derecho del aspirante a ser registrado como candidato independiente o con la cancelación del registro, si éste ya estuviere hecho. III. En los casos en que el aspirante omita informar y comprobar los gastos para la obtención del apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones siguientes, con independencia de las responsabilidades que pudieren fincársele conforme a la legislación aplicable. V. En caso de que el candidato independiente omita informar y comprobar los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones siguientes, con independencia de las responsabilidades que pudieren fincársele conforme a la legislación aplicable.
- Ciudadanos, dirigentes y afiliados, personas físicas y morales. I. Amonestación pública. II. Cuando se trate de ciudadanos o de los dirigentes y afiliados a los partidos

políticos, con multa por el equivalente hasta de 500 días del valor de la UMA. III. Cuando se trate de esas mismas conductas, pero que hayan sido cometidas por personas morales, con multa de hasta cien mil días del valor de la UMA. En los casos de las fracciones II y III, si se trata de aportaciones ilícitas o de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, se sancionará a los ciudadanos, dirigentes y afiliados, así como a las personas morales, con multa de hasta el doble del precio comercial de ese tiempo. IV. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o moral, con amonestación pública y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil días del valor de la UMA, en el caso de que promuevan una denuncia frívola.

- Observadores electorales y sus organizaciones. I. Amonestación pública. II. Cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos con esa calidad, en cuando menos dos procesos electorales federales o locales, según sea el caso. III. Multa por el equivalente hasta de 200 días del valor de la UMA, cuando se trate de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.
- Concesionarios de radio y televisión. I. Amonestación pública. II. Multa por el equivalente hasta de 100,000 días del valor de la UMA. En el caso de concesionarios de radio, la multa será de hasta cincuenta mil días del valor de la UMA. En caso de reincidencia hasta con el doble de los montos señalados, según sea el caso. III. Cuando no transmitan los mensajes ordenados por el Instituto, además de la multa, deberán corregir su omisión, utilizando el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza. IV. En caso de infracciones graves y reiteradas, con la suspensión de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. Cuando se imponga esta sanción, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Cuando se trate de concesionarios de uso público y privado, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios. V. Cuando la sanción precisada en el punto anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática, el Consejo General dará aviso a

la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia.

- Organizaciones de ciudadanos. I. Amonestación pública. II. Multa por el equivalente hasta de 5,000 días del valor de la UMA. III. Cancelación del procedimiento para obtener el registro como partido político nacional.
- Organizaciones sindicales o laborales. I. Amonestación pública. II. Multa por el equivalente hasta de 5,000 días del valor de la UMA.

En el Informe de Labores octubre 2014-octubre de 2015, rendido el día martes 10 de noviembre de 2015 ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Constancio Carrasco Daza, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en esa época, señaló que debe explorarse la posibilidad de modificar el catálogo de sanciones por violaciones graves al modelo de comunicación política -que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales- para que no se contemplen únicamente sanciones económicas -ya que las multas se pagan con financiamiento público- sino que pudiese restringirse la participación de los partidos políticos y de los candidatos en los siguientes procesos electorales, con la finalidad de garantizar el carácter preventivo y ejemplar de la sanción.

2.4 Conclusiones

Primera. Por régimen sancionador electoral entendemos el conjunto de normas que rigen la potestad sancionadora conferida a las autoridades electorales. En este régimen, son aplicables los diversos principios jurídicos a que se ha hecho alusión en el primer capítulo de esta obra.

Segunda. La potestad sancionadora que tienen conferida las autoridades electorales les permite sujetar a la persona o personas, a quienes se les haya imputado la realización de conductas infractoras del orden jurídico electoral, a un procedimiento en el que se exige, para la imposición de sanciones, que se comprueben las referidas conductas y diversas circunstancias, conforme a la normatividad aplicable.

Tercera. Los sujetos a los cuales puede fincarse responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales se encuentran precisados en el Capítulo I, del Título Primero, del Libro Octavo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En ese capítulo se precisan, además, las conductas ilícitas en que pueden incurrir y las sanciones que pueden imponérseles, atendiendo a su naturaleza jurídica, fines que persiguen y, en algunos casos –en que las normas forman grupos de sujetos- por alguna circunstancia o interés que los identifica.

Cuarta. De esa manera, el legislador ha creado un catálogo de sujetos, otro de conductas sancionables y uno más de sanciones, de tal forma que la clase de sanción que se imponga a cada uno de ellos, así como su monto o dimensión, dependerá de la naturaleza jurídica de cada sujeto, de sus fines, de las particularidades de la conducta que se le haya atribuido, de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su realización y de su condición socioeconómica, entre otros aspectos.

Quinta. Los partidos políticos conforme a Sartori, pueden definirse como: “cualquier grupo político identificado que se presenta a las elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos”. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha precisado, mediante jurisprudencia, cuales son los elementos mínimos que deben reunir los Estatutos -de los partidos políticos- para considerarlos democráticos.

Sexta. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014), define a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyo fin consiste en promover la participación de los ciudadanos 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. Con la reforma se transitó de los conceptos sociológicos de pueblo y nación (a que se refería este artículo antes de la reforma), a los conceptos jurídicos de ciudadano y órganos de representación política, que se traducen en las normas que definen derechos, deberes y

obligaciones del ciudadano y a la competencia, deberes y obligaciones de los mencionados órganos.

Séptima. Las agrupaciones políticas son asociaciones ciudadanas que contribuyen al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. En contra de sus actos y resoluciones procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por estimarse que pueden afectar los derechos de sus integrantes, en términos de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Respecto a los Estatutos de las agrupaciones políticas nacionales consideramos que resulta aplicable, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que establece cuáles son los elementos mínimos que deben reunir los Estatutos de los institutos políticos para considerarlos democráticos.

Octava. Con la reforma constitucional del 2007 y secundaria de 2008, se incluyó a las personas físicas y morales dentro de la categoría de sujetos sancionables conforme al régimen sancionador electoral. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) conservó la disposición que incluye a las personas físicas y morales en el catálogo de sujetos sancionables.

Novena. Los aspirantes son aquellas personas que sólo tienen el derecho de solicitar su registro como precandidatos para participar, con este último carácter, en un proceso interno de un partido político que culminará con la designación de alguna de estas personas como candidata a un cargo de elección popular. En tanto que los candidatos independientes son aquellas personas que aspiran a un cargo de elección popular sin pertenecer a un partido político, y cuya característica principal -para conseguir el registro- es la forma de obtener respaldo por parte de los electores, lo cual se realiza a través de un sistema de firmas de apoyo.

Si sólo se estimara el número de personas que triunfaron como candidatos independientes en el proceso electoral federal y en los procesos electorales de las entidades federativas 2014-2015, podría considerarse que su participación en los referidos comicios no fue significativa; sin embargo, desde la perspectiva de la existencia de un derecho humano (en estos casos el

derecho a ser votado) y la posibilidad jurídica de su ejercicio, dicha clase de candidatura obtiene una relevancia excepcional para la vida democrática de México.

Décima. Con la reforma constitucional del 2007 y secundaria de 2008 se incluyó a las personas físicas y morales dentro de la categoría de sujetos sancionables conforme al régimen sancionador electoral. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) conservó la disposición que las incluye en el catálogo de sujetos sancionables.

Décima primera. Con la denominación de observadores electorales se identifica a los ciudadanos mexicanos y a las asociaciones de observadores, como personas autorizadas para elaborar informes, juicios, opiniones o conclusiones sobre el proceso electoral y sus resultados. Están sujetos a responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones establecidas en la ley, dentro del régimen administrativo sancionador electoral. Por criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha establecido que el derecho del ciudadano para participar como observador no puede restringirse por su sola militancia en un partido político.

Décima segunda. Por criterio jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la participación de los servidores públicos en actos vinculados con sus funciones no resulta violatoria de los principios de imparcialidad y equidad en el proceso electoral.

Décima tercera. Los documentos expedidos por un notario público tienen el carácter de documentales públicas, sin embargo su actuación, así como los actos referidos en dichos documentos, deben reunir ciertos requisitos para que puedan ser reconocidos, en su caso, con valor probatorio pleno cuando se adminiculen con otros medios de prueba. Por ejemplo, cuando se trate de declaraciones que consten en actas levantada por un notario público, el fedatario debe identificar personalmente a los declarantes y recibir sus declaraciones de manera personal y directa, asimismo, deberá solicitarles que expresen la razón de su dicho. Respecto a la prueba testimonial en materia electoral, coincidimos en que su valor se disminuye sensiblemente, dado que no se rinde ante el juzgador y porque la parte contraria a la oferente no asiste a la diligencia respectiva, por lo cual no puede repreguntar a los

testigos. No obstante lo anterior, consideramos que las reglas de admisibilidad de dicha prueba favorecen la posibilidad de que se admita, estudie y valore conjuntamente con otros medios probatorios y que, de ser el caso, puedan alcanzar valor probatorio pleno.

Décima cuarta. Mediante criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha reconocido que los extranjeros se encuentran facultados para denunciar ilícitos electorales, al considerarse que la disposición constitucional que les prohíbe inmiscuirse en los asuntos políticos de nuestro país, sólo se refiere a las decisiones fundamentales de soberanía, pero no así a otros tipos de actividades, entre ellas, las que consisten en presentar denuncias por posibles conductas ilícitas realizadas por partidos políticos o agrupaciones políticas.

Décima quinta. Los concesionarios de radio y televisión son las personas físicas o morales, titulares -bajo la modalidad de concesión- de derechos de uso, aprovechamiento y explotación, con fines comerciales sobre el espectro radioeléctrico. Mediante jurisprudencia, el tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha precisado que deben abstenerse de contratar con terceros y difundir propaganda política o electoral que favorezca a un candidato o partido político, mediante la divulgación de su propuesta, ideología o emblema, si dicha propaganda no fue autorizada por el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), y que la infracción a dicha disposición se considerará actualizada cuando se lleve a cabo dicha difusión, independientemente del hecho de que el concesionario o permisionario hubiese recibido o no pago por tal servicio.

Décima sexta. Las organizaciones de ciudadanos pueden definirse como el conjunto de personas que se constituyen como un núcleo social, a partir de elementos compartidos e ideas comunes. La organización de ciudadanos o agrupación política que pretenda constituirse en partido político, para participar en las elecciones federales, debe obtener su registro ante el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral). Dicho registro tiene efectos constitutivos en términos del criterio sustentado por el Tribunal Electoral al respecto, ya que los derechos y obligaciones del nuevo instituto político, derivan del acto de autoridad por el cual se le otorgó dicho registro.

Décima séptima. Un sindicato es una organización integrada para la defensa y promoción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus agremiados. De conformidad con un criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las reuniones celebradas por los sindicatos con el propósito de llevar a cabo proselitismo electoral, deben ser consideradas como actos de coacción al voto, ya que dicho proselitismo no constituye uno de sus fines.

Décima octava. Los ministros de culto, conforme a criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son inelegibles para participar en un proceso electoral como candidatos a un cargo de elección popular, aunque la agrupación o la iglesia en la que ejerzan su ministerio, no se encuentre registrada legalmente.

Décima novena. En el ámbito jurídico, la conducta es básica para definir la existencia de un delito o de una infracción. Los elementos de la acción son los siguientes: La acción comprende todo comportamiento proveniente de la voluntad humana. La acción debe exteriorizarse, ya sea con actos positivos o negativos. La acción debe producir un resultado en el mundo exterior, no obstante, el resultado no tiene por qué conducir siempre a una alteración material para que la acción exista.

Vigésima. Por lo que se refiere a la sanción administrativa, de acuerdo a la doctrina citada en el presente trabajo, ésta debe consistir en una restricción de derechos; además, debe ser proporcional al mal causado y tener una finalidad disuasoria de futuros incumplimientos a la ley.

Vigésima primera. Actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales le atribuye competencia al Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para realizar la etapa de substanciación y le confiere competencia a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para resolver en los procedimientos especiales sancionadores. Los acuerdos de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, los acuerdos de la Comisión de Quejas y Denuncias relativas a medidas cautelares, así como las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada, son impugnables mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, del cual conoce y resuelve la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En los procedimientos sancionadores ordinarios, la competencia para sustanciar y resolver se atribuye al Instituto Nacional Electoral, siendo impugnables sus determinaciones –vía recurso de apelación- ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.5 Fuentes de información

Bibliografía

Arellano García, Carlos. (1976). Derecho Internacional Privado, 2da ed., Porrúa, México.

Arellano Trejo, Efrén. “Origen y balance de las candidaturas independientes”, (consultable en: Origen-balance-candidaturas-independientes-docto193.pdf-Adobe Reader).

Bartolini, Stefano. (1988). Partidos y Sistemas de Partidos, en Gianfranco Pasquino, Comp.; Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad (textos). Madrid.

Carretero Pérez, Adolfo y Carretero Sánchez, Adolfo 1995, Derecho Administrativo Sancionador, 2º ed., Madrid, Editoriales reunidas.

Cotarelo, Ramón. (2010). La política en la era de Internet, Tirant lo Blanch, Valencia.

González Oropeza, Manuel. Candidaturas Independientes. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual. (Consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/ens/ens7.pdf>)

Ministerio de Justicia de España. (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Thomson, Aranzadi,

Sartori, Giovanni. (2005). Partidos y Sistemas de Partidos 1, Alianza Universidad, Madrid.

Vázquez, Beatriz. Candidaturas Independientes. “Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia e iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho

Comparado y Opiniones Especializadas”, (consultable en www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf)

Y.A. Korovin. (1963). Derecho Internacional Público, Grijalbo, México.

Enciclopedias y diccionarios

Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. (2006). Instituto de Investigaciones Jurídicas: tomo II Letra C. UNAM. Editorial Porrúa, México.

Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. <http://diccionario.inep.org/INEPAC.html>

Diccionario de la lengua española (consultable en el Diccionario de la lengua española: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (consultable en www.gob.mx, liga Legislación).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, (consultable en www.gob.mx, liga Legislación).

Ley del Notariado del Distrito Federal, (consultable en http://www.colegiodenotarios.org.mx/documentos/ley_notariado_df.pdf),

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, (consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>).

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, (consultable en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5685>).

Jurisprudencia y Tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
(Consultable en www.te.gob.mx, liga jurisprudencia).

Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2/2018, de diez de julio de dos mil dieciocho, por el que se aprueba la depuración y actualización de la jurisprudencia y tesis en materia electoral, así como la publicación de la compilación 1997-2018. (Consultable en el Diario Oficial de la Federación –Segunda Sección- del día jueves 26 de julio de 2018).

Capítulo 3. El Procedimiento Sancionador. Reglas Generales

Sumario. 3.1 Órganos competentes para sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores 3.1.1 El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) 3.1.2 La Secretaría Ejecutiva del INE. 3.1.3 La Comisión de Denuncias y Quejas del INE. 3.1.4 La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE. 3.1.5 Los consejos y juntas ejecutivas, locales y distritales, como órganos auxiliares de los órganos centrales del INE en los procedimientos ordinarios sancionadores y como órganos

competentes para realizar el trámite de los procedimientos especiales sancionadores. 3.1.5.1 Los consejos locales. 3.1.5.2 Los consejos distritales. 3.1.5.3 Las juntas locales ejecutivas. 3.1.5.4 Las juntas distritales ejecutivas. 3.2 Reglas Generales. 3.2.1 Notificaciones. 3.2.2 Pruebas admisibles en los procedimientos sancionadores electorales. 3.2.3 Medios de apremio. 3.2.4 Acumulación de expedientes. 3.3 Conclusiones. 3.4 Fuentes de información.

3.1 Órganos competentes para sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores electorales.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) atribuye competencia (o se reconoce en los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), a los siguientes órganos del Instituto Nacional Electoral, para realizar el trámite y resolución del procedimiento sancionador ordinario:

- a) Consejo General. Para conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que estime procedentes. (Artículos 44, inciso aa), 459, párrafo 1, inciso a) y 469, párrafos 2 y 3, de la LEGIPE).
- b) Comisión de Quejas y Denuncias. Para dictar medidas cautelares, así como para pronunciarse acerca del proyecto de resolución del procedimiento que formule la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. (Artículos 459, párrafo 1, inciso b) y 468, párrafo 4, de la LGIPE).
- c) Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva. Para realizar el trámite y formular el proyecto de resolución del procedimiento. (Artículos 459, párrafo 1, inciso c) y 464 a 469 de la LGIPE).

Asimismo, el citado ordenamiento dispone que los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares en el trámite de los procedimientos sancionadores ordinarios. (Artículo 459, párrafo 2, de la LGIPE).

En cuanto a la tramitación y resolución del procedimiento especial sancionador, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales confiere facultades (o se reconocen en los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) a los siguientes órganos del Instituto Nacional Electoral, así como a la Sala Regional Especializada del propio Tribunal:

- a) Consejo General. (Para dictar medidas cautelares de conformidad con la Jurisprudencia 24/2009 de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL, en cuyo texto se establece que "...el legislador previó que en la instrumentación y resolución del procedimiento especial sancionador, participen distintos órganos del Instituto Federal Electoral, de modo que mientras facultó a la citada comisión para decretar, dada su urgencia, dicha medida cautelar, por otra parte depositó en el Consejo General del propio instituto, no sólo la emisión de la decisión final de dicho procedimiento, sino también las facultades expresas para pronunciarse respecto de tales medidas cautelares.”
- b) Comisión de Quejas y Denuncias. (Para dictar medidas cautelares. (Artículo 471, párrafo 8, de la LGIPE).
- c) Secretaría Ejecutiva, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. Para realizar el trámite del procedimiento. (Artículos 470 a 473 de la LGIPE).
- d) Consejos y Juntas Ejecutivas, locales y distritales, en sus ámbitos de competencia. Para realizar el trámite de este tipo de procedimiento cuando las denuncias se refieran a la realización de conductas relativas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella que se encuentre pintada en bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida en radio y televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con este tipo de propaganda. La denuncia deberá presentarse ante el vocal ejecutivo que corresponda a la demarcación territorial en donde se haya realizado la conducta denunciada o del cargo que se elija. Dicho vocal ejecutivo ejercerá, en lo conducente, las facultades señaladas

para la Secretaría Ejecutiva conforme al procedimiento y en los plazos establecidos. Una vez celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, el vocal ejecutivo de la junta respectiva, deberá turnar, de inmediato, a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el expediente completo, dando a conocer las diligencias que hubiera realizado, así como un informe circunstanciado. Si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o fuese grave, la Secretaría Ejecutiva podrá atraer el asunto. (Artículo 474 de la LGIPE).

- e) Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para dictar la resolución respectiva, imponiendo, en su caso, las sanciones que estime procedentes. (Artículos 475 a 477 de la LGIPE).

Como se observa, el legislador ha distribuido las competencias para conocer y resolver los procedimientos sancionadores, conforme a los siguientes criterios:

Atribución de competencia al Instituto Nacional Electoral – a través de los órganos mencionados- para tramitar y resolver el procedimiento ordinario sancionador.

Atribución de facultades tanto al Instituto Nacional Electoral -a través de los órganos referidos- para ocuparse de la fase de trámite, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -a través de la Sala Regional Especializada- para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento especial sancionador e imponer, en su caso, la sanción o sanciones que estime procedentes.

Lo anterior nos permite sostener que el procedimiento sancionador ordinario es de naturaleza administrativa, en tanto que el procedimiento especial sancionador es de naturaleza mixta, ya que es administrativa (en cuanto a la fase de trámite) y judicial (por lo que se refiere a la etapa de resolución e imposición de sanciones).

Respecto a esta distribución de competencias entre una autoridad administrativa y una autoridad jurisdiccional para tramitar y resolver el procedimiento especial sancionador, el Magistrado Constancio Carrasco Daza, Presidente en esa época del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó –en el Informe de Labores octubre 2014- octubre

2015 que rindió el martes 10 de noviembre de 2015 ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- que la misión de acompañamiento al proceso electoral federal 2014-2015, realizada por la Organización de Estados Americanos, permitió llegar a la conclusión de que es indispensable reflexionar acerca de temas como el trámite y resolución de las medidas cautelares, precisando que la competencia -para su dictado- debe ser asignada a una sola autoridad electoral, que es la Sala Regional Especializada, con el propósito de otorgarle celeridad al procedimiento especial sancionador y tornarlo más eficaz.

Por nuestra parte, en el trabajo de nuestra autoría denominado: “¿El procedimiento especial sancionador mexicano satisface las exigencias del derecho humano al debido proceso? (inédito), hemos planteado que la competencia para realizar el trámite (o substanciación), así como para dictar la resolución en este tipo de procedimiento, debe ser atribuida a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de tal manera que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que toda persona debe gozar, entre otras garantías judiciales, del: “...derecho a ser oída con las garantías debidas y en un tiempo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, constituido con antelación por la ley, en relación a cualquier acusación de orden penal o para la definición de sus derechos y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal o de cualquier otra naturaleza.” Al respecto, véanse los fallos: *Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrafo 137; Caso Genie Lacayo. Sentencia del 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párrafo, 74. Corte IDH; Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párrafos 142-144; Caso Tibi, párrafo 118; Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párrafo 131.*

En los siguientes apartados nos referiremos a los órganos competentes para conocer y resolver los procedimientos sancionadores, así como de las reglas generales que los rigen:

3.1.1 El Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

El Consejo General del IFE (antecedente del actual Consejo General del INE), fue creado en 1990 como el órgano superior de dirección de dicho Instituto. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expedido en ese año (actualmente abrogado), estableció que su principal función consistía en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar por los principios rectores de la función estatal electoral.

En ese primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se le asignaron al Consejo General veinticinco atribuciones, de las cuales destacan:

- La designación de director general, secretario general y consejeros ciudadanos de los consejos locales.
- Vigilar que las actividades de los partidos y lo relativo al otorgamiento de prerrogativas se apegaran al COFIPE.
- Aprobar los modelos de la credencial para votar y los formatos de la documentación electoral.
- Efectuar el cómputo de las elecciones de los diputados por el principio de representación proporcional y realizar las asignaciones correspondientes, dando cuenta de ello a la Cámara de Diputados.
- Conocer los informes de la Junta General Ejecutiva.
- Aprobar anualmente el presupuesto del Instituto.
- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

Dichas atribuciones se han venido modificando e incrementando a lo largo del tiempo. En 1996 el Consejo General asumió otras funciones, tales como:

- Designar al director ejecutivo que ocuparía la Secretaría del Consejo en ausencia del Secretario Ejecutivo.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondiesen en los términos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de la época.

En cuanto a la potestad para imponer sanciones, esta atribución le fue confirmada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expedido en 2008 (que abrogó al de 1990), en el marco del régimen sancionador electoral que se estableció en su Libro Séptimo.

En las normas respectivas se regularon –entre otros procedimientos– el ordinario sancionador y el especial sancionador.

Entre otras atribuciones que le fueron asignadas al Consejo General destacamos las siguientes:

- Designar al director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a propuesta del consejero presidente.
- Conocer y aprobar los informes que rindiese la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En 2014, se promulgó y publicó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define al Consejo General del Instituto Nacional Electoral como órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, guíen todas las actividades del Instituto, conforme al artículo 35 de dicho ordenamiento.

Entre algunas atribuciones que se le otorgaron al Consejo General en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, podemos citar las siguientes:

- Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.

- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su presidente.
- Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la base V del artículo 41 de la Constitución.
- Integrar las Comisiones Permanentes y Temporales.
- Designar y remover, en su caso, a los presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, conforme a los procedimientos establecidos en la propia ley.
- Designar a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales, en los términos de la propia ley.

Actualmente, el Consejo General se integra de la siguiente forma:

CONSEJO GENERAL DEL INE		
Artículo 36 de la LEGIPE		
CONSEJERO PRESIDENTE	DIEZ CONSEJEROS ELECTORALES	CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO
SECRETARIO EJECUTIVO		

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1.2 La Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

La Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral es un órgano que forma parte de la Junta General Ejecutiva del propio Instituto. Dicha Junta General es presidida por el Consejero Presidente del Consejo General y se integra con el Secretario Ejecutivo -como ya se señaló- y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, así como los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, con fundamento en el Artículo 47 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Secretario Ejecutivo coordina a la Junta General Ejecutiva, conduce la administración y supervisa las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, conforme a lo establecido en el artículo 49 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A continuación mostramos un esquema en el que se observa la relación de la Secretaría Ejecutiva y el cuadro de directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas del Instituto Nacional Electoral cuyas actividades orienta, coordina y supervisa, entre órganos del Instituto. Es importante señalar que la citada Secretaría también tiene facultades para coadyuvar, con el Contralor del propio Instituto, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto. Estos tipos de facultades permiten a la Secretaría Ejecutiva el control de las actividades de dichos órganos del Instituto y, en su caso, la prevención o corrección de posibles desviaciones en el cumplimiento de los programas que tienen a su cargo, o para la imposición de las sanciones que la Contraloría del propio Instituto considere procedentes.

SECRETARÍA EJECUTIVA	
DIRECTOR EJECUTIVO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES	DIRECTOR EJECUTIVO DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLITICOS
DIRECTOR EJECUTIVO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL	DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL
DIRECTOR EJECUTIVO DE CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA	DIRECTOR EJECUTIVO DE ADMINISTRACION

TITULAR DE LA UNIDAD TECNICA DE FISCALIZACIÓN	TITULAR DE LA UNIDAD TECNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL
TITULAR DE LA UNIDAD TECNICA DE VINCULACION CON LOS ORGANISMOS PUBLICOS LOCALES	

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la Secretaría Ejecutiva, es el órgano competente para la sustanciación de los procedimientos sancionadores conforme a lo establecido en el artículo 51.2 de la Ley General citada.

3.1.3 La Comisión de Denuncias y Quejas

Esta comisión es un órgano que participa en la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores con la finalidad de coadyuvar a que el Consejo General del INE determine (mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que aporten las partes) la existencia o no de las faltas a las normas electorales y, como resultado, dicho Consejo General imponga las sanciones que correspondan o para que remita el expediente a la instancia facultada para imponer sanciones electorales en atención a la clase de sujetos y conductas denunciadas o, en su caso, dar vista a la autoridad facultada para realizar la investigación atinente a las conductas denunciadas e imponer las sanciones respectivas, cuando no sean de la competencia del propio Instituto Nacional Electoral.

El Consejo General del INE como órgano superior de dirección de dicha institución, es competente para ordenar las medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores, si las estima procedentes.

Al respecto, es pertinente precisar que la Comisión de Quejas y Denuncias también cuenta con competencia para resolver acerca de la procedencia de las referidas medidas (y no así el Secretario Ejecutivo del INE, antes IFE), así lo ha determinado la Sala Superior en la Jurisprudencia 7/2012 de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, al señalar que "...el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho órgano, solamente está facultado para presentar la propuesta respectiva, pues carece de atribuciones para determinar la procedencia de la medida, ya que ello corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias."

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos mediante los cuales se protege (de manera provisional y mientras dura el procedimiento), la integridad del derecho controvertido. Estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte.

Para Carnelutti (1982, 70), la medida cautelar sirve de forma inmediata a la composición procesal de la litis, pues su finalidad es la garantía del desarrollo o resultado de otro proceso, del cual surgirá la composición definitiva.

Calamandrei (1996, 232), sostiene que es una anticipación provisoria de los efectos de la garantía jurisdiccional, vista su instrumentalidad o preordenación.

Podetti indica que las medidas cautelares son actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido de interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, o mantener situaciones de hecho, o para la seguridad de personas, o la satisfacción de necesidades urgentes; como un anticipo, que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona o de los bienes y para hacer eficaces las sentencias de los jueces (Podetti 1954,28).

La Comisión de Quejas y Denuncias participa, asimismo, en la fase de revisión y valoración del proyecto de resolución que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral elabora en los procedimientos sancionadores ordinarios, en términos de lo dispuesto en el artículo 469 párrafos 2 y 3, incisos a), b) y c) de la LEGIPE. Una vez que la UTCE de la Secretaría Ejecutiva le envía el proyecto de resolución, dicha Comisión procede a su estudio y valoración, contando con un plazo de cinco días.

En el transcurso de ese plazo, se convoca a sesión de la Comisión para analizar y valorar el proyecto:

- Si no se aprueba, se devuelve a la UTCE de la Secretaría Ejecutiva para que, en un plazo no mayor a 15 días, emita un nuevo proyecto.
- Si se aprueba, el proyecto de resolución se envía al presidente del Consejo General, quien convoca a sesión. El Consejo General aprueba o rechaza la resolución y establece las sanciones correspondientes.

3.1.4 La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE.

Como ya se señaló, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral tendrá adscrita una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que será competente para la tramitación de los procedimientos sancionadores.

La referida Unidad es un órgano del INE cuyas funciones son, entre otras, las siguientes:

- Recibir las quejas, realizar el trámite y elaborar proyectos de resolución en los procedimientos sancionadores ordinarios.
- Recibir las quejas y denuncias y substanciar el procedimiento especial sancionador hasta la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, remitiendo la queja o denuncia, el expediente y su informe circunstanciado a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que este órgano jurisdiccional dicte la resolución e imponga, en su caso, las sanciones que estime procedentes.

- Colaborar con la Secretaría Ejecutiva del INE cuando esta última ejercite la facultad de atracción en un procedimiento iniciado en los órganos desconcentrados.

3.1.5 Los consejos y juntas ejecutivas, locales y distritales, como órganos auxiliares de los órganos centrales del INE en los procedimientos ordinarios sancionadores ordinarios y como órganos competentes para realizar el trámite de los procedimientos especiales sancionadores.

3.1.5.1 Los consejos locales.

Por lo que hace a los consejos locales, dichos órganos funcionarán durante el proceso electoral federal (o durante los procesos electorales locales cuya organización determine llevar a cabo el INE) y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f) de la LEGIPE, quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis Consejeros Electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz, pero sin voto, conforme al artículo 65 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El siguiente esquema muestra la conformación de los Consejos Locales:



REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS		
VOCAL DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE LA JUNTA LOCAL	VOCAL DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DE LA JUNTA LOCAL	VOCAL DE CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA DE LA JUNTA LOCAL

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 65 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el vocal secretario de la Junta será secretario del consejo local y tendrá voz, pero no voto.

Los consejos locales fungirán como órganos auxiliares de los órganos centrales en el desahogo de los procedimientos sancionadores ordinarios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 459.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 474 del ordenamiento citado, los consejos locales serán competentes para llevar a cabo el trámite de los procedimientos especiales sancionadores, instaurados con motivo de quejas o denuncias presentadas conforme a los supuestos establecidos en dicho precepto.

Los consejos locales se encuentran facultados para resolver los medios de impugnación de su competencia, en términos del artículo 68.1, inciso d), de la Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales y, conforme al propio artículo 68.1, inciso l), supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso electoral;

3.1.5.2 Los consejos distritales

Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal (o durante los procesos electorales locales cuya organización corra a cargo del INE) y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz, pero sin voto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el siguiente esquema se observa la conformación de los Consejos Distritales:

CONSEJOS DISTRITALES Artículo 76 LEGIPE	
CONSEJERO PRESIDENTE	SEIS CONSEJEROS ELECTORALES

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS		
VOCAL DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE LA JUNTA DISTRITAL	VOCAL DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DE LA JUNTA DISTRITAL	VOCAL DE CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA DE LA JUNTA DISTRITAL

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 76 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el vocal secretario de la Junta será secretario del consejo distrital y tendrá voz, pero no voto.

Los consejos distritales fungirán como órganos auxiliares de los órganos centrales en el desahogo de los procedimientos sancionadores ordinarios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 459.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Mientras que, conforme a lo establecido en el artículo 474 de la propia Ley General, los consejos distritales serán competentes para llevar a cabo el trámite de los procedimientos especiales sancionadores, que se hubiesen instaurado por quejas o denuncias presentadas con base en los supuestos del propio precepto.

Los consejos distritales, conforme al artículo 79.1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también tienen, entre sus funciones, la de vigilar la observancia de la mencionada ley y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales y, en términos del citado artículo 79.1, inciso l), supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral.

3.1.5.3 Las juntas locales ejecutivas

Las juntas locales ejecutivas son los órganos técnicos permanentes que se integran por el Vocal Ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario, con fundamento en el artículo 62 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS Artículo 62 LEGIPE		
VOCAL EJECUTIVO		
VOCAL DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE LA JUNTA LOCAL	VOCAL DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DE LA JUNTA LOCAL	VOCAL DE CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA DE LA JUNTA LOCAL

VOCAL SECRETARIO

Las juntas locales ejecutivas fungirán como órganos auxiliares de los órganos centrales en el desahogo de los procedimientos sancionadores ordinarios en atención a lo establecido en el artículo 459.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De acuerdo con el artículo 474 del ordenamiento citado, las juntas locales ejecutivas tendrán competencia para realizar el trámite de los procedimientos especiales sancionadores, que se hubiesen incoado instaurados por la presentación de quejas o denuncias apoyadas en los supuestos regulados por el propio numeral.

Las juntas locales ejecutivas cuentan, además, en términos del artículo 63, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con las facultades pertinentes para recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en la ley de la materia.

También son competentes, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 63, inciso f), para llevar a cabo las funciones electorales que directamente le corresponden ejercer al Instituto en los procesos electorales locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución y supervisar el ejercicio, por parte de los Organismos Públicos Locales, de las facultades que les delegue el Instituto en términos de la Constitución y la LEGIPE.

3.1.5.4 Las juntas distritales ejecutivas

Las juntas distritales ejecutivas son los órganos técnicos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo, los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un vocal secretario, con fundamento en el artículo 72 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS		
Artículo 72 LEGIPE		
VOCAL EJECUTIVO		
VOCAL DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE LA JUNTA LOCAL	VOCAL DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DE LA JUNTA LOCAL	VOCAL DE CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA DE LA JUNTA LOCAL
VOCAL SECRETARIO		

Las juntas distritales ejecutivas fungirán como órganos auxiliares de los órganos centrales en el desahogo de los procedimientos sancionadores ordinarios conforme a lo dispuesto por el artículo 459.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De conformidad con lo establecido en el artículo 474 del citado ordenamiento,

las juntas distritales ejecutivas están facultadas para llevar a cabo el trámite de los procedimientos especiales sancionadores, que se hubiesen iniciado por quejas o denuncias basadas en los supuestos regulados en el citado artículo.

Entre las atribuciones de las juntas distritales contempladas en el artículo 73 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra la que consiste en evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica.

3.2 Reglas Generales.

Esta clase de reglas se caracterizan por ser comunes para el trámite (o sustanciación) y resolución de los procedimientos sancionadores regulados en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que resulta aplicable de manera supletoria conforme al artículo 441 del ordenamiento citado en primer término.

3.2.1 Notificaciones

Víctor Zorrilla refiere que la palabra notificar, etimológicamente proviene del latín *notificare*, derivado a su vez de *notus*, que significa conocido y de *facere* que quiere decir hacer.

El autor citado señala, asimismo, que la notificación es un acto procesal que puede llevarse a cabo de diferentes maneras: en forma directa, por ejemplo, mediante la notificación personal, por cédula o por oficio; también de forma implícita, es decir aquella que surge de actos que constan en el expediente que demuestran en forma inequívoca que el interesado ha tenido conocimiento de la resolución judicial o del acto procesal, aunque no se hubiera utilizado ningún medio de comunicación procesal. (Consultable en www.te.gob.mx/ccje/.../Marco_Conceptual_de_las_notificaciones.pdf).

Del Castillo, citado por Zorrilla Ruiz, afirma que las notificaciones en materia electoral son las actuaciones judiciales tendientes a hacer del conocimiento de las partes una

resolución judicial dictada en un juicio o recurso electoral. (Consultable en www.te.gob.mx/ccje/.../Marco_Conceptual_de_las_notificaciones.pdf).

Las notificaciones en materia electoral se podrán hacer personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado, por telegrama o por medios electrónicos (correo electrónico), según se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar, conforme al artículo 26 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar al día siguiente al en que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia, y los requisitos que debe contener el acta son los siguientes:

- La descripción del acto, resolución o sentencia que se notifica.
- Lugar, hora y fecha en que se practica.
- Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, y
- Firma del actuario o notificador.

b) Las notificaciones por estrados. Estos últimos, son los lugares públicos destinados en las oficinas de los órganos del Instituto Nacional Electoral y en las Salas del Tribunal Electoral, para que sean colocadas las copias de los escritos de los medios de impugnación, de los terceros interesados y de los coadyuvantes, así como de los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias que les recaigan, para su notificación y publicidad. En la Jurisprudencia 10/99 de rubro: NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA), la Sala Superior ha precisado cuáles son los requisitos para que tengan validez:

“El presupuesto lógico para la validez legal de las notificaciones por estrados, radica en la existencia de un vínculo jurídico entre la autoridad emitente del acto o resolución que se comunica y el sujeto al que se dirige, de la cual resulta una carga procesal para éste, de acudir a la sede de la autoridad para imponerse del contenido de las actuaciones del órgano jurisdiccional, mediante la lectura de los

elementos que se fijan al efecto en el lugar destinado para ese fin, de lo cual se deduce la necesidad lógica de que en tal información se haga relación del contenido esencial del acto que se pretende poner en conocimiento del interesado, como requisito sine qua non para la satisfacción de su objeto.”

c) Las notificaciones por correo. Este tipo de notificación se hará en pieza certificada, agregándose al expediente un ejemplar del oficio correspondiente y el acuse de recibo postal.

Si el domicilio se encontrara en lugar distinto de los previstos en los incisos anteriores, la diligencia se practicará mediante el uso de mensajería especializada, solicitándose el acuse de recibo correspondiente, el cual se deberá agregar a los autos del expediente conforme al Artículo 29, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) La notificación por telegrama se hará enviándola por duplicado para que la oficina que la transmite devuelva el ejemplar sellado que se agregará al expediente.

e) Exclusivamente en casos urgentes o extraordinarios y a juicio de quienes presidan los órganos competentes, las notificaciones que se ordenen podrán hacerse a través de fax y surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o se acuse de recibido.

La Sala Superior ha establecido en la Tesis XII/98 de rubro: NOTIFICACIÓN POR FAX. SU ACOGIMIENTO EN LA LEY PROCESAL ELECTORAL CONCUERDA PLENAMENTE CON LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTA MATERIA, que la notificación de las resoluciones efectuada por fax constituye un medio legítimo para hacer saber su contenido a sus destinatarios:

“...porque su práctica se encuentra prevista expresamente en el artículo 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en el artículo 84 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por otra parte, las circunstancias en las que, según

la ley, debe producirse su realización, aseguran la razonable certeza de que el interesado adquiere pleno conocimiento de la resolución.

El artículo 29, párrafo 1, in fine, dispone que las notificaciones por fax surtirán efectos a partir de que se cumpla cualquiera de los siguientes dos formalismos: a) que se tenga constancia de la recepción del fax o b) que se cuente con el acuse de recibido.

Asimismo, el órgano jurisdiccional ha precisado en la Tesis XI/98 de rubro: NOTIFICACIÓN POR FAX. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ, que:

“...los requisitos de validez de una notificación por fax son los siguientes: a) Existencia de un caso urgente o extraordinario, a juicio de quien preside el órgano jurisdiccional emisor de la resolución a notificar, b) Constancia en el acta o razón de notificación, o en sus anexos, de las circunstancias y pormenores ocurridos durante la transmisión de los documentos con los que se hace la notificación. c) Que se asiente en dicha acta o razón de notificación, o en sus anexos, la constancia de recepción o el acuse de recibo.”

f) La notificación por correo electrónico surtirá efectos a partir de que se tenga constancia de la recepción de la misma o, en su caso, se cuente con el acuse de recibo correspondiente.

Las notificaciones se harán a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes al en que se dicten las resoluciones que las motiven y surtirán sus efectos el mismo día de su realización. Cabe mencionar que en los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, y que toda notificación constará de una razón, la cual se integrará al expediente que corresponda.

3.2.2 Pruebas admisibles en los procedimientos sancionadores electorales.

Carnelutti ha sostenido que el objeto de la prueba consiste en demostrar, respecto de un hecho controvertido, la verdad que justifica una pretensión o una oposición; que lo que se prueba

no son los hechos, porque estos preexisten al proceso, lo que se prueba son las afirmaciones que formulan las partes. Este objeto, sostiene el autor citado, tiene una manifestación doble, una de carácter mediato y otra inmediata, la primera radica en el hecho mismo que se pretende probar y la segunda en la afirmación que se sostiene ante el juzgador y sobre la que se finca la solicitud jurídica (Carnelutti 1982,191-2).

Orozco Henríquez manifiesta que la prueba permite garantizar no sólo la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales, sino también la protección de los derechos político-electorales fundamentales, de conformidad con la propia Constitución (Orozco 2006, 116).

Las pruebas que serán admitidas en el procedimiento sancionador ordinario, conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con fundamento en su artículo 461, párrafos 2, 3, 4 y 5, son las siguientes:

Las documentales públicas y las privadas, las técnicas, la pericial, la presuncional legal y humana, la instrumental de actuaciones.

Por lo que hace a la prueba confesional y a la prueba testimonial, éstas podrán ser admitidas cuando se ofrezcan en acta levantada ante fedatario público, que las haya recibido directamente de los declarantes.

La autoridad que sustancie el procedimiento podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

En cuanto al procedimiento especial sancionador, sólo se admitirán las documentales –públicas y privadas– y las técnicas, lo anterior en términos del artículo 472, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la Tesis XLVI/2015 de rubro: PERICIAL. POR SU NATURALEZA Y LOS CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS QUE APORTA, CONSTITUYE UNA PRUEBA TÉCNICA, la Sala Superior ha precisado que la prueba pericial debe ser considerada dentro

del rubro de las pruebas técnicas y, por tanto, ser un medio de convicción que puede ofrecerse y admitirse, en su caso, en el procedimiento especial sancionador. Este criterio es del tenor siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 472, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la prueba técnica puede ser ofrecida en el procedimiento especial sancionador cuando se requiere acreditar un hecho específico, identificando a personas, lugares, cosas, así como la descripción detallada de las circunstancias de modo y tiempo que reproduce. En ese contexto, la pericial constituye un medio de convicción válidamente considerado dentro del rubro de pruebas técnicas, ya que se desarrolla por personas que cuentan con una preparación especializada en alguna ciencia, profesión, técnica o arte, cuya opinión resulta necesaria para el asesoramiento técnico o práctico de la autoridad jurisdiccional respecto de temas que escapan de su conocimiento común, a efecto de que se encuentre en la aptitud de contar con los elementos suficientes que le permitan resolver conforme a derecho.”

Por otra parte, en la Jurisprudencia 45/2002 de rubro: PRUEBAS DOCUMENTALES. SUS ALCANCES, el citado órgano jurisdiccional ha precisado lo siguiente:

“Conforme a su naturaleza, se consideran como las constancias reveladoras de hechos determinados, porque son la representación de uno o varios actos jurídicos, cuyo contenido es susceptible de preservar, precisamente, mediante su elaboración. En ellas se consignan los sucesos inherentes, con el propósito de evitar que con el tiempo se borren de la memoria de quienes hayan intervenido, las circunstancias y pormenores confluente en ese momento y así, dar seguridad y certeza a los actos representados. El documento no entraña el acto mismo, sino que constituye el instrumento en el cual se asientan los hechos integradores de aquél; es decir, es un objeto creado y utilizado como medio demostrativo de uno o

diversos actos jurídicos que lo generan. Por tanto, al efectuar la valoración de este tipo de elementos de prueba, no debe considerarse evidenciado algo que exceda de lo expresamente consignado.”

a) Documentales públicas

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala, en su artículo 14, párrafo 4, que serán documentales públicas las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales. Serán actas oficiales las originales, las copias autógrafas o las copias certificadas que deban constar en los expedientes de cada elección.

b) Documentales privadas

Por lo que hace a las documentales privadas, la LGSMIME establece en su artículo 14, párrafo 5, que se entenderán como tales todos los demás documentos o actas que aporten las partes siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

c) Técnicas

Las pruebas técnicas son las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria, para que el juzgador pueda resolver.

En la Jurisprudencia 36/2014 de rubro: PRUEBAS TÉCNICAS. POR SU NATURALEZA REQUIEREN DE LA DESCRIPCIÓN PRECISA DE LOS HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE SE PRETENDEN DEMOSTRAR, se ha establecido que en este tipo de probanzas es menester la descripción precisa de los hechos y de las circunstancias que se desean probar:

“...las pruebas técnicas en las que se reproducen imágenes, como sucede con las grabaciones de video, la descripción que presente el oferente debe guardar relación con los hechos por acreditar, por lo que el grado de

precisión en la descripción debe ser proporcional a las circunstancias que se pretenden probar. Consecuentemente, si lo que se requiere demostrar son actos específicos imputados a una persona, se describirá la conducta asumida contenida en las imágenes; en cambio, cuando los hechos a acreditar se atribuyan a un número indeterminado de personas, se deberá ponderar racionalmente la exigencia de la identificación individual atendiendo al número de involucrados en relación al hecho que se pretende acreditar.”

d) Presuncionales

Esta prueba consiste en un procedimiento lógico, por el cual a partir de uno o más hechos conocidos se llega a la conclusión de que otro, desconocido, es cierto o falso, existente o inexistente. La presunción se encuentra en el pensamiento del juzgador o legislador, en el primero se considera presunción humana y en el segundo caso se considera presunción legal. (Consultable en <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/.../a-2008-03-0...>)

e) Instrumental de actuaciones

La prueba instrumental de actuaciones consiste en la totalidad de lo actuado en el expediente. (Huber 2005: 252).

f) La confesional

La confesional en materia electoral será procedente cuando verse sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público, siempre que éste las haya recibido directamente del declarante, quien debe quedar debidamente identificado, además de dejar asentada –en el respectivo protocolo– la razón de su dicho. Lo anterior se encuentra establecido en el artículo 14, párrafo 2, de la LGSMIME.

El valor probatorio de este tipo de prueba, en un procedimiento sancionador electoral, se ha precisado en la Tesis XII/2008 de rubro: PRUEBA CONFESIONAL. VALOR PROBATORIO TRATÁNDOSE DE UN PROCEDIMIENTO PUNITIVO O SANCIONADOR ELECTORAL,

“De la interpretación de los artículos 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, apartado 2, inciso g), de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos; y 14, apartado 3, inciso g) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 14, párrafo 2, 16, párrafos 1 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; se sigue que la prueba confesional, con independencia de su idoneidad y pertinencia en el procedimiento sancionador electoral, no puede por sí misma demostrar los hechos imputados, en todo caso, resultaría necesaria la adminiculación de ese reconocimiento con otros elementos de convicción, para generar valor probatorio pleno, debiendo atender a las afirmaciones de las partes, a la verdad conocida y al recto raciocinio que guarden entre sí, lo que en su conjunción genera convicción sobre la veracidad de los hechos aceptados. Como en el orden jurídico mexicano expuesto, se garantiza que a nadie puede obligarse a declarar en su perjuicio, el procedimiento administrativo sancionador electoral no escapa a la observancia de estos principios, razón por la cual resulta inadmisibles tener por confeso a la parte, en contra de la cual, se instruye un procedimiento de esta naturaleza, porque precisamente la aplicación de dicha medida, es decir, de tener por confeso al presunto responsable, se deriva como consecuencia del apercibimiento consistente en que ante su silencio o negativa para desahogar la confesional, provoca la asunción de los efectos respectivos, aspecto inaceptable con el reconocimiento del derecho a declarar o no hacerlo. Por tanto, en el procedimiento sancionador electoral no puede considerarse que declarar o desahogar una prueba confesional revista el carácter de una carga procesal que genere una aceptación de los hechos imputados, porque afectaría la garantía de no declarar en su perjuicio.”

g) Testimonial

La testimonial en materia electoral será admisible cuando verse sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público, siempre que éste las haya recibido

directamente del declarante, quien debe quedar debidamente identificado, además de dejar asentada, en el respectivo protocolo, la razón de su dicho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 2, de la LGSMIME.

La prueba testimonial se define como la declaración que hace una persona ante el juzgador, sobre los actos y hechos que son de su conocimiento, vinculados con las afirmaciones o hechos de la controversia (Huber 2005, 248).

En relación a dichos testimonios, la Sala Superior ha establecido que deben hacerse constar en acta levantada por fedatario público y aportarse como prueba.

Por lo que se refiere a su valoración, el órgano jurisdiccional ha precisado en la Jurisprudencia 11/2002 de rubro: PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS, que:

“...la legislación electoral no reconoce a la testimonial como medio de convicción, en la forma que usualmente está prevista en otros sistemas impugnativos, con intervención directa del Juez en su desahogo, y de todas las partes del proceso. Sin embargo, al considerarse que la información de que dispongan ciertas personas sobre hechos que les consten de manera directa, puede contribuir al esclarecimiento de los hechos controvertidos, en la convicción de los juzgadores, se ha establecido que dichos testimonios deben hacerse constar en acta levantada por fedatario público y aportarse como prueba, imponiéndose esta modalidad, para hacer posible su aportación, acorde con las necesidades y posibilidades del contencioso electoral. Por tanto, como en la diligencia en que el notario elabora el acta no se involucra directamente al juzgador, ni asiste el contrario al oferente de la prueba, tal falta de intermediación merma de por sí el valor que pudiera tener esta probanza, si su desahogo se llevara a cabo en otras condiciones, al favorecer la posibilidad de que el oferente la prepare ad hoc, es decir, de acuerdo a su necesidad, sin que el juzgador o la contraparte puedan poner esto en evidencia, ante la falta de oportunidad para interrogar y repreguntar a los testigos, y como en la valoración de ésta no se prevé un sistema de

prueba tasado, por la forma de su desahogo, la apreciación debe hacerse con vista a las reglas de la lógica y a las máximas de la experiencia, en consideración a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso, y en relación con los demás elementos del expediente, como una posible fuente de indicios.”

h) La pericial.

Es la opinión calificada de una persona, que no es parte en el proceso, que por su experiencia o preparación en una rama de la ciencia, técnica, arte o incluso en alguna profesión u oficio, permite esclarecer un punto controvertido en el que el juez requiera de apoyo especializado (Galván 2006, 528).

En cuanto a la prueba pericial, en la Tesis XIII/2014 de rubro: PRUEBA PERICIAL. ES CONSTITUCIONAL LA RESTRICCIÓN A LAS PARTES DE OFRECERLA EN MEDIOS DE IMPUGNACIÓN VINCULADOS AL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE OAXACA), la Sala Superior ha estimado que la restricción legal en el sentido de que sólo puede ser ofrecida y admitida en los medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y sus resultados, es conforme con el principio constitucional de celeridad procesal y con la naturaleza sumaria de estos tipos de procesos, precisando que lo anterior es así:

“...toda vez que dicha restricción tiene como fin evitar la paralización o suspensión de los actos del proceso electoral y la dilación en la resolución de los medios impugnativos, dado el estricto cumplimiento de los plazos previstos en la normativa atinente, atendiendo a que los procesos electorales son cuestiones de interés público que implican la renovación oportuna de los órganos del Estado, por lo que, por regla general, no se podría dejar al arbitrio de las partes el trámite y desahogo de los mencionados medios en aras de un adecuado equilibrio procesal y por respeto a la garantía de administración de justicia expedita.”

3.2.3 Medios de apremio

La naturaleza jurídica del término “medio de apremio” se puede precisar a partir de la acción de apremiar, la palabra proviene del latín opprimere, compuesta de los prefijos ob (sobre, contra) y premere (apretar, presionar), (consultable en <http://etimologias.dechile.net/?oprimir>).

Los medios de apremio consisten en la facultad compulsiva del órgano juzgador para lograr el debido cumplimiento de sus decisiones y que ejerce dentro del proceso, haya o no petición de la parte interesada, (consultable en rímel.te.gob.mx:89/repo/ArchivoDocumento/1580.pdf).

Los medios de apremio "son el modo, el medio que la autoridad, el órgano jurisdiccional tiene para hacer cumplir sus determinaciones, sus mandatos" (Molina Pasquel 1954, 20-2).

Los elementos de los medios de apremio son:

- a) Sujeto activo; que es el órgano jurisdiccional que conoce de algún procedimiento cualquiera que sea su naturaleza.
- b) Sujeto pasivo; es la persona a quien se le aplica el apremio correspondiente.
- c) Los motivos de apremio; son motivos procesales que se utilizan para el cumplimiento de un auto, decreto, sentencia o cualquier determinación del juez, por parte del sujeto pasivo.

Cabe mencionar que los medios de apremio deben reunir las siguientes características

- Son disposiciones que van encaminadas a que la autoridad electoral pueda hacer cumplir sus determinaciones.
- La desobediencia o incumplimiento deben ser voluntarios y sin causa justificada, para que proceda la imposición del medio de apremio.
- Los apremios deben aplicarse gradualmente, en el orden fijado por la ley.
- No procede la suspensión contra apremios, porque el interés social radica en que se cumpla la resolución apremiada.

Los medios de apremio que contempla la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 32, son los siguientes:

- Apercibimiento
- Amonestación
- Multa de cincuenta hasta cinco mil veces el valor de la UMA. En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada;
- Auxilio de la fuerza pública, y
- Arresto hasta por treinta y seis horas

3.2.4 Acumulación de expedientes

La acumulación es una figura procesal que consiste en la reunión de dos o más expedientes para sujetarlos a una tramitación común, y decidir los respectivos casos judiciales en una misma sentencia, todo esto por economía procesal. Para que proceda la acumulación en el derecho electoral, es necesario que se presente la impugnación de un mismo acto o de una misma resolución por dos o más partidos políticos, y que los expedientes se encuentren en el mismo estado procesal.

Existen dos supuestos que sirven de base para decretar la acumulación de expedientes, que son:

- La litispendencia, que consiste en la relación que se produce entre un procedimiento que aún no resuelve la autoridad competente y otro que ha sido iniciado con posterioridad a aquél, en los que existe identidad de sujetos, objeto y pretensión.
- La conexidad, que es la relación que existe entre dos o más procedimientos que provienen de una misma causa e iguales hechos, aunque los sujetos sean distintos, que tienen que ser resueltos mediante una sola sentencia para evitar resoluciones contradictorias.

El artículo 13 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dispone que a fin de resolver en forma expedita las quejas y denuncias que conozca la

autoridad electoral, y con el objeto de determinar en una sola resolución respecto de dos o más de ellas, se procederá a decretar la acumulación de expedientes, en los supuestos de litispendencia o conexidad de la causa.

Uno de los efectos de la acumulación consiste en que los procesos más nuevos se acumulen al más antiguo, de tal manera que la sustanciación se lleve a cabo bajo un mismo procedimiento y se decidan en una sola resolución, con el propósito de mantener la unidad de la causa e impedir que se dicten resoluciones contradictorias.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que para la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación previstos en la propia ley, los Consejos Electorales o las Salas del Tribunal Electoral competentes, podrán determinar su acumulación.

La acumulación podrá decretarse al inicio, durante la sustanciación o para la resolución de los medios de Impugnación.

En la Jurisprudencia 2/2004, la Sala Superior ha estimado que la acumulación de autos o expedientes sólo tiene como consecuencia que la autoridad los resuelva en una misma sentencia, sin que ello signifique que se pueda configurar la adquisición procesal de las pretensiones en favor de las partes de uno u otro expediente, ya que cada juicio es independiente y se debe resolver de acuerdo con la litis derivada de los planteamientos de los respectivos actores. Por lo anterior, el órgano jurisdiccional precisó que:

“...los efectos de la acumulación son meramente procesales y en modo alguno pueden modificar los derechos sustantivos de las partes que intervienen en los diversos juicios, de tal forma que las pretensiones de unos puedan ser asumidas por otros en una ulterior instancia, porque ello implicaría variar la litis originalmente planteada en el juicio natural, sin que la ley atribuya a la acumulación este efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que las finalidades que se

persiguen con ésta son única y exclusivamente la economía procesal y evitar sentencias contradictorias.”

3.3 Conclusiones.

Primera. El legislador ha distribuido las competencias para conocer y resolver los procedimientos sancionadores, conforme a los siguientes criterios: 1. Atribución de competencia al Instituto Nacional Electoral – a través de los órganos mencionados en este capítulo- para tramitar y resolver el procedimiento ordinario sancionador. 2. Atribución de facultades tanto al Instituto Nacional Electoral -a través de los órganos ya referidos- para ocuparse de la etapa de trámite, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - a través de la Sala Regional Especializada- para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento especial sancionador e imponer, en su caso, la sanción o sanciones que estime procedentes.

Segunda. La distribución de competencias mencionada en la conclusión anterior, nos permite sostener que el procedimiento sancionador ordinario es de naturaleza administrativa, en tanto que el procedimiento especial sancionador es de naturaleza mixta, ya que es administrativa (en cuanto a la fase de trámite) y judicial (por lo que se refiere a la etapa de resolución e imposición de sanciones).

Tercera. El entonces Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado Constancio Carrasco Daza, manifestó en su Informe de Labores octubre 2014-octubre 2015, que la misión de acompañamiento al proceso electoral federal 2014-2015, realizada por la Organización de Estados Americanos, permitió llegar a la conclusión de que es indispensable reflexionar acerca de temas como el trámite y resolución de las medidas cautelares, precisando que la competencia -para su dictado- debe ser asignada a una sola autoridad electoral, que es la Sala Regional Especializada, con el propósito de otorgarle celeridad al procedimiento especial sancionador y tornarlo más eficaz.

Cuarta. Por nuestra parte, en un trabajo de nuestra autoría -aún inédito- hemos planteado que la competencia para realizar el trámite (o substanciación), así como para dictar la resolución en el procedimiento especial sancionador, debe ser atribuida a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de tal manera que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que toda persona debe gozar, entre otras garantías judiciales, del: “...derecho a ser oída con las garantías debidas y en un tiempo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, constituido con antelación por la ley, en relación a cualquier acusación de orden penal o para la definición de sus derechos y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal o de cualquier otra naturaleza.”

3.4 Fuentes de información

Bibliografía

Carnelutti Francesco. (1982). La Prueba Civil, 2ª ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires.

Calamandrei, Piero. (1988). Estudios de derecho procesal, Depalma, Buenos Aires.

Galván Rivera, Flavio. (2006). Derecho Procesal Electoral Mexicano, segunda edición, Porrúa, México.

Huber Olea y Contró, Jean Paul. (2005). Derecho Contencioso Electoral, Porrúa, México.

Molina Pasquel Roberto. (1954). Contempt of Court. Correcciones Disciplinarias y Medios de Apremio, Fondo de Cultura Económica, México.

Orozco Henríquez, José de Jesús. (2006). La concepción garantista de la prueba en el derecho electoral mexicano, en Justicia Electoral y Garantismo Jurídico, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Podetti, J. Ramiro. (1954). Tratado de las Medidas Cautelares, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina.

Zorrilla Ruiz, Víctor Manuel. Marco conceptual de las notificaciones y régimen procesal de las notificaciones. (Consultable en: www.te.gob.mx/ccje/.../Marco_Conceptual_de_las_notificaciones.pdf).

Diccionarios

Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo I. (1979), Manuel Porrúa, S.A., Librería, México.

Jurisprudencia y tesis del TEPJF. (Consultable en www.te.gob liga Jurisprudencia)

Legislación. (Consultable en www.te.gob liga Legislación).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Capítulo 4. El Procedimiento Sancionador Ordinario

Sumario. 4.1. Queja o denuncia. 4.3 Estudio de causales de improcedencia y propuesta de desechamiento, en su caso. 4.2 Prevención al quejoso. 4.4 Dictado de medidas cautelares, en su caso. 4.5 Admisión de la queja o denuncia. 4.6 Resolución de sobreseimiento, en su caso. 4.7 Orden de emplazamiento si la queja fue admitida e inicio de las diligencias de investigación. 4.8 Contestación de la queja o denuncia. 4.10 Vista a las partes con el expediente. 4.11 Resolución sobre la comprobación de la falta. 4.12 Determinación de la responsabilidad e imposición de sanciones, en su caso. 4.13 Impugnación de las resoluciones definitivas del INE sobre comprobación de la falta y determinación de responsabilidad. 4.14 Resolución de impugnaciones por el TEPJF. 4.15 Confirmación de las sanciones. 4.16 Conclusiones. 4.17 Fuentes de información.

4.1. Queja o denuncia

Ovalle Favela refiere que la voz denuncia deviene del verbo denunciar y que éste, a su vez, proviene del latín denuntiare, que “...significa ‘hacer saber’, ‘remitir un mensaje’...” (2009, 1070).

El propio Ovalle señala que la expresión denuncia posee varios significados. El más conocido, precisa el autor citado, es aquel que la identifica “...como el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la verificación... de determinados hechos, con objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos...” (2009, 1070).

Los requisitos de admisión de una queja o denuncia en un procedimiento administrativo sancionador electoral han sido precisados en la jurisprudencia 67/2002 de rubro: “QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES

POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, mediante la cual se establece que para admitir una queja o denuncia es necesario que:

“1. Los hechos afirmados en la denuncia configuren, en abstracto uno o varios ilícitos sancionables a través de este procedimiento; 2. Contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos...” y 3. Se aporten elementos de prueba suficientes para extraer indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja.

Estas exigencias, se precisa en la Jurisprudencia citada, tienen como finalidad que exista seriedad en los motivos de la queja, de tal manera que sean realmente elementos para justificar que la autoridad proceda a realizar la etapa de investigación. Con la satisfacción del primer requisito, se apunta en este criterio, se cumple con el principio de tipificación de la conducta. Con el cumplimiento del segundo requisito, se pretende que los hechos denunciados tengan la probabilidad de ser verdaderos o creíbles. Con la superación del tercer requisito, se satisfacen diversos principios rectores de la prueba.

Una vez realizada la etapa de investigación, es posible iniciar el procedimiento administrativo sancionador electoral, como se señala en la Jurisprudencia 67/2002.

Consideramos que el sentido de la jurisprudencia citada -aunque se refiere a un procedimiento administrativo sancionador con motivo de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos o agrupaciones políticas- puede aplicarse en el procedimiento sancionador ordinario, así como en el procedimiento especial sancionador, ya que en todos estos tipos de procedimiento es indispensable que la queja o denuncia satisfaga los tres requisitos precisados en el criterio referido: 1. Que los hechos denunciados configuren uno o varios ilícitos sancionables. 2. Que el quejoso haya narrado las circunstancias de modo, tiempo y lugar de realización de los hechos. 3. Que se ofrezcan y aporten elementos de prueba que hagan verosímil la producción de los hechos. Lo anterior, con la finalidad de evitar que la autoridad lleve a cabo una pesquisa general injustificada, como se señala en dicho criterio.

Los siguientes son varios de los requisitos que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LEGIPE) en el artículo 465, párrafo 2, para la presentación de las quejas o denuncias en un procedimiento sancionador ordinario:

- Nombre del quejoso o denunciante.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Narración expresa y clara de los hechos en los que se fundamenta.
- El ofrecimiento y aportación de pruebas.

Las conductas que pueden dar motivo para la presentación de una queja o denuncia para el desahogo de un procedimiento sancionador ordinario, serán todas aquellas (tipificadas en la LEGIPE) que sean distintas a las señaladas en el artículo 470 de la propia LEGIPE, (dado que en el precepto referido se establecen las conductas que pueden denunciarse mediante queja o denuncia que deba desahogarse en un procedimiento especial sancionador).

En la misma LEGIPE (artículo 459), se hace referencia acerca de los órganos que son competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador ordinario:

- a) El Consejo General;
- b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y
- c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

El citado artículo precisa, en su párrafo 2, que los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores ordinarios, salvo lo establecido en el artículo 474 de la propia LEGIPE (ya que en este último precepto se establece que estos órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral, serán competentes para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores cuando se instauren por la realización de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella que se encuentre pintada en bardas, o de

cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión; asimismo, cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta denunciada se encuentre relacionada con ese tipo de propaganda).

El artículo 465 de la LEGIPE dispone, en sus párrafos 1 y 2, que cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a las normas en materia electoral y que dichas quejas o denuncias podrán presentarse por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos, ante los órganos centrales o ante los órganos desconcentrados del Instituto o ante el Organismo Público Local que corresponda.

Asimismo, precisa que las personas morales podrán interponer las quejas o denuncias a través de sus representantes y que las personas físicas deberán hacerlo por su propio derecho.

El propio artículo 465 de la LEGIPE señala, en el inciso f), del párrafo 2, que cuando se trate de quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos, estos institutos deberán de presentarla por escrito (no en forma oral) y sus representantes deben acreditar personería.

Las quejas o denuncias en un procedimiento sancionatorio también pueden ser presentadas de forma anónima. Así lo ha sostenido la Sala Superior en la Jurisprudencia 49/2013 de rubro: FACULTADES INVESTIGADORAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. UNA DENUNCIA ANÓNIMA PUEDE SER SUFICIENTE PARA QUE SE EJERZAN, en cuyo texto se precisa que entre los requisitos mínimos que deben satisfacer las quejas o denuncias por hechos que puedan constituir faltas en materia de financiamiento, por las cuales se solicite el desahogo de un procedimiento sancionador, se encuentra:

“...el relativo a que los escritos respectivos estén firmados, como medio necesario para identificar al autor, porque sólo así el inculpado puede contar con la totalidad de los elementos que le permitan defenderse adecuadamente de las imputaciones hechas en su contra. Sin embargo, si en un caso, la autoridad electoral recibe una denuncia anónima sobre la existencia de un hecho ilícito, y lo corrobora con los elementos que

tenga a su disposición en ejercicio de sus funciones, entonces puede iniciar un procedimiento sancionatorio.”

En relación a este criterio jurisprudencial, consideramos que también resulta aplicable en relación a las quejas o denuncias que se presenten en un procedimiento sancionador ordinario o en un procedimiento especial sancionador, salvo que en este último caso se trate de una queja o denuncia mediante la cual se denuncien conductas calumniosas, porque entonces será necesario que la persona interesada presente dicha queja o denuncia y, en ese caso, su identificación y su firma en dicho documento será imprescindible.

Por otra parte, también resulta pertinente señalar que las quejas o denuncias pueden ser frívolas. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado la Jurisprudencia 33/2002 de rubro: FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE, en ese criterio, el órgano jurisdiccional ha precisado que:

“El calificativo frívolo, aplicado a los medios de impugnación electorales, se entiende referido a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.”

Luego entonces, una denuncia frívola será aquella que se presente respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico en que se sustente.

4.2 Prevención al quejoso

Este punto es de vital importancia en el procedimiento sancionador ordinario ya que, si no se desahoga la prevención, la consecuencia será que la denuncia se tenga como no presentada.

Por lo anterior, es relevante para los intereses del quejoso o denunciante que cumpla con lo establecido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral en la prevención que le hubiese formulado en un caso concreto.

En relación a la figura de la prevención, la Sala Superior ha establecido en la Jurisprudencia 42/2002 de rubro: PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE, que cuando un escrito presentado ante la autoridad competente satisface los requisitos esenciales, pero se hubiese omitido por el autor de dicho escrito alguna formalidad o elemento menor que pudiera servir de base a la autoridad para desechar dicho escrito, esta última, antes de dictar la resolución respectiva debe ordenar y notificar una prevención, otorgando un breve plazo:

“...para que el compareciente manifieste lo que convenga a su interés respecto a los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos irregularmente, de probar, en su caso, que su solicitud sí reúne los requisitos exigidos por la ley, o bien, para que complete o exhiba las constancias omitidas, aun cuando la ley que regule el procedimiento de que se trate no contemple esa posibilidad. Lo anterior con la finalidad de darle al compareciente la oportunidad de defensa, antes de tomar la extrema decisión de denegar lo pedido, ante la posible afectación o privación de sus derechos sustantivos, a fin de respetar la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de quedar en mejores condiciones de cumplir adecuadamente con el principio de congruencia, al que es necesario atender respecto de cualquier petición que se formule a una autoridad, en el acuerdo escrito con el que ésta tiene la obligación de responder, en términos del artículo 8o. constitucional, lo que agrega un motivo lógico y jurídico para que la propia autoridad prevenga a los interesados a fin de que aclaren las irregularidades que existen en su petición.”

En este contexto, se contemplan dos supuestos para que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral prevenga al denunciante:

Primer supuesto. Por incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos en el artículo 465.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dichos requisitos son los siguientes:

- Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- Los documentos para acreditar la personería;
- Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;
- Ofrecer y aportar las pruebas con que se cuente o mencionar las que se deban requerir, cuando el promovente así lo pida y comprueba que las solicitó oportunamente por escrito a la autoridad competente, y no le hubieren sido entregadas.
- Relacionar las pruebas con cada uno de los hechos, y
- Cuando los promoventes sean los partidos políticos, las quejas o denuncias deberán presentarse por escrito. Si los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

Segundo supuesto. Cuando la denuncia sea imprecisa, vaga y genérica.

Cuando la prevención haya sido ordenada y notificada en el procedimiento sancionador ordinario, los cinco días que establece la LEGIPE para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, deberán computarse a partir de la recepción del escrito de desahogo de la prevención o de la fecha en que termine el plazo sin que se hubiera desahogado la misma (465.9 LEGIPE).

4.3 Estudio de causales de improcedencia y propuesta de desechamiento, en su caso

Existen varios supuestos que la LEGIPE contempla como causales de improcedencia. Cuando se actualicen estos supuestos se generará el consecuente desechamiento o serán la base para tener por no presentada la queja o denuncia. En relación a esta última consecuencia, destacan los siguientes:

- Cuando los representantes de los partidos políticos no acrediten personería.
- Cuando al desahogar la prevención formulada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el denunciante no hubiese subsanado las omisiones o imprecisiones señaladas por la referida Unidad Técnica, o no cuando no hubiese cumplido con los requisitos establecidos en la ley.

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la Secretaría Ejecutiva, debe realizar de oficio el estudio de las causales de improcedencia.

El artículo 466 de la LEGIPE establece que la queja o denuncia será improcedente cuando:

“a) ...versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;

b) El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;

c) Por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo General respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral, o habiendo sido impugnada haya sido confirmada por el mismo Tribunal Electoral, y

d) Se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones a la presente Ley”.

Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas relativas a las quejas frívolas en el procedimiento sancionador ordinario, a cargo de los Organismos Públicos Locales, mismas que resultarán aplicables tanto a nivel federal, como local. Por quejas frívolas se entenderán:

“I. Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

II. Aquéllas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

III. Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y

IV. Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

2. La sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales”.

La jurisprudencia 8/2001 de rubro: CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO, sustentada por la Sala Superior, hace alusión al conocimiento del acto impugnado relacionándolo con la presentación de una demanda (aplicable mutatis mutandi a la presentación de una queja o denuncia en un procedimiento sancionador electoral), en los siguientes términos:

“La correcta aplicación del contenido del artículo 17 constitucional, en relación con lo dispuesto en los artículos 9o., párrafo 3; 10, a contrario sentido y 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lleva a determinar que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquélla en que presente el mismo, en virtud de que es incuestionable que, objetivamente, ésta sería la fecha cierta de tal conocimiento, pues no debe perderse de vista que, en atención a la trascendencia de un proveído que ordene el desechamiento de una demanda se hace indispensable que las causas o motivos de improcedencia se encuentren plenamente acreditados, además de ser manifiestos, patentes, claros, inobjetables y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate sea operante en el caso concreto, razón por la cual, de haber alguna duda sobre la existencia y aplicación de las mismas, no es dable a partir de ellas desechar el escrito de demanda de mérito.”

De lo anterior, se desprende que las causas de improcedencia deben tenerse por plenamente acreditadas, en acatamiento a lo dispuesto por la citada Ley General y a lo establecido en la jurisprudencia 8/2001.

Finalmente, y por lo que se refiere a este apartado, es importante señalar que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dispone de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, en caso de tener por acreditadas las causales de improcedencia. (Artículo 465.9 de la LEGIPE).

4.4 Dictado de medidas cautelares, en su caso

Ortiz Martínez (2000:163) señala que la naturaleza de las medidas cautelares es “...meramente preservativa, provisional y temporal y se funda en el temor de que una persona

contra la que se pretende entablar o ya se haya entablado una demanda, se ausente o se oculte; y la posibilidad real de que se oculten o dilapiden algunos bienes sobre los que deba ejercitarse una acción real, o el temor de que el deudor los oculte o enajene cuando la acción sea personal y sean los únicos bienes que obtuviere.”

Calamandrei considera que en las providencias cautelares hay: “...más que la finalidad de actuar el derecho, la finalidad inmediata de asegurar la eficacia práctica de la providencia definitiva que servirá a su vez para actuar el derecho. La tutela cautelar es, en relación al derecho sustancial, una tutela *mediata*: más que a hacer justicia contribuye a garantizar el eficaz funcionamiento de la justicia. ...son, en efecto, de una manera inevitable, un medio predispuesto para el mejor éxito de la providencia definitiva, que a su vez es un medio para la actuación del derecho; esto es, son, en relación a la finalidad última de la función jurisdiccional, instrumento del instrumento.” Calamandrei (1996:45)

El autor citado identifica “...la sustancia de la providencia cautelar como *anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma...*” Calamandrei (1996:45).

Por su parte, la Sala Superior, en la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-96/2013 señala que las medidas cautelares:

“...constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir la ausencia de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.”

El propio órgano jurisdiccional refiere que los elementos que debe analizar la autoridad administrativa electoral para su pronunciamiento, son los siguientes:

- “a) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b) Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c) Pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida.
- d) Funde y motive si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo al contexto en que se produce.”

La LEGIPE señala que si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva lo conducente en un plazo de veinticuatro horas. (467.1 LEGIPE).

Las medidas cautelares dictadas en el procedimiento sancionador ordinario, tienen como finalidad lograr que se suspendan los hechos que constituyan la infracción y, así, impedir daños irreparables.

El artículo 19 de la Convención Interamericana sobre la Ejecución de Medidas Preventivas establece que las expresiones “medidas cautelares”, “medidas de seguridad” o “medidas de garantía”, deben considerarse equivalentes cuando se utilizan para indicar todo procedimiento o medio que tienda a garantizar los resultados o efectos de un proceso actual o futuro, en cuanto a la seguridad de las personas, de los bienes y las obligaciones de dar (CAEMP, 19, Consultable en: www.oas.org/juridico/Spanish/tratados/b-42.html).

La Jurisprudencia 24/2009 de rubro RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ

FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL, señala que:

“...la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral está facultada para ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la difusión en radio y televisión de propaganda política electoral, a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente. Lo anterior, porque el legislador previó que en la instrumentación y resolución del procedimiento especial sancionador, participen distintos órganos del Instituto Federal Electoral, de modo que mientras facultó a la citada comisión para decretar, dada su urgencia, dicha medida cautelar, por otra parte depositó en el Consejo General del propio instituto, no sólo la emisión de la decisión final de dicho procedimiento, sino también las facultades expresas para pronunciarse respecto de tales medidas cautelares.”

En la Jurisprudencia 7/2012 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, se precisa que

“...en los procedimientos administrativos sancionadores especiales se puede determinar la emisión de medidas cautelares con el fin de preservar provisionalmente la materia sobre la que se resolverá el fondo del asunto y, en esos supuestos, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho órgano, solamente está facultado para presentar la propuesta respectiva, pues carece de atribuciones para determinar la procedencia de la medida, ya que ello corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias.”

Los requisitos que deben satisfacerse para decretar la suspensión de propaganda político-electoral, como medida cautelar, se encuentran precisados en la Jurisprudencia 26/2010 de rubro RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR:

“...en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Aunque en estos tres últimos criterios el órgano jurisdiccional se refiere a las medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador, consideramos que también resultan

aplicables en el procedimiento sancionador ordinario, dada la naturaleza y finalidades de tales medidas.

Las jurisprudencias citadas con anterioridad se relacionan (por lo que se refiere a las medidas cautelares), con la materia del procedimiento sancionador ordinario, mismas que podrán ser propuestas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a la Comisión de Quejas y Denuncias, en términos de lo dispuesto en el párrafo 4, del artículo 468, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, del tenor siguiente:

“Artículo 468.

...

“4. Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en esta Ley.”

4.5 Admisión de la queja o denuncia

De conformidad con lo establecido en el artículo 465. 9, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral contará con un plazo de 5 días para emitir el acuerdo de admisión o en su caso la propuesta de desechamiento, a partir de que recibió la denuncia.

Una vez admitida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva emplazará al denunciado. La ley prevé que sin perjuicio de ordenar las diligencias que considere necesarias.

Para que la queja o denuncia se considere admisible, se evaluará si cumple con los requisitos que ya señalamos con anterioridad en el presente estudio. Si la conclusión es en sentido positivo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictará el acuerdo de admisión.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 468.3 una vez admitida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo.

Para llevar a cabo la investigación, la Unidad Técnica de lo Electoral ordenará el emplazamiento de todos los sujetos que hubiesen sido denunciados. Lo anterior no implica que deba admitirse la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario que, eventualmente, pudiese retardar la referida investigación. Al respecto, en la jurisprudencia 3/2012 de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. NO ADMITE LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO se ha establecido que en el procedimiento administrativo sancionador no resulta admisible el litisconsorcio pasivo necesario:

“De la interpretación funcional del artículo 368, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del criterio sostenido reiteradamente por esta Sala Superior, en el sentido de que en el procedimiento administrativo sancionador en materia electoral son aplicables los principios del ius puniendi, entre los cuales se encuentra el de responsabilidad individual de los infractores; se colige que si bien, el Instituto Federal Electoral tiene la obligación de ordenar el emplazamiento de todos los denunciados, ello no se traduce en admitir la existencia de un litisconsorcio pasivo necesario, que pueda postergar la indagatoria de los hechos. Lo anterior, porque en estos procedimientos las responsabilidades pueden investigarse de manera conjunta o independiente, atendiendo a la forma y grado de participación de los presuntos infractores, sin que por ello se transgredan las reglas esenciales del procedimiento, por lo cual, no es dable suspender la investigación hasta en tanto se emplace a todos los

denunciados, pues se atentaría contra los objetivos de reprimir conductas violatorias de los principios esenciales que rigen la materia, para restablecer el orden jurídico vulnerado.”

Por lo que se refiere al momento a partir del cual debe computarse el plazo para la admisión o desechamiento de una queja o denuncia, dicha cuestión se encuentra esclarecida en la Tesis XLI/2009 de rubro QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER:

“...la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene el deber jurídico de analizar el contenido del escrito de denuncia o queja, a fin de acordar sobre su admisión o desechamiento, para lo cual debe tener los elementos suficientes para determinar si los hechos denunciados pueden ser constitutivos o no de una infracción a la normativa electoral; por tanto, tiene la facultad de llevar a cabo u ordenar las diligencias necesarias y conducentes a tal efecto, además de requerir la información que considere pertinente para el desarrollo de la investigación. En consecuencia, el plazo legal de cinco días, concedido para emitir el acuerdo sobre su admisión o desechamiento, se debe computar a partir del momento en que la autoridad administrativa electoral tiene los elementos indispensables para ello.”

4.6 Resolución de sobreseimiento, en su caso

El artículo 466, párrafo 2, de la LEGIPE, señala que la queja debe sobreseerse cuando:

- “a) Habiendo sido admitida, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;

- b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro, y

c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Secretaría y que a juicio de la misma, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.”

El precepto 466, párrafo 3, de la LEGIPE, establece que el estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento se realizará de oficio. Asimismo, puntualiza que si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral advierte la existencia de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, procederá a elaborar el proyecto de resolución en donde se proponga el desechamiento o el sobreseimiento, según corresponda.

El proyecto de resolución de sobreseimiento deberá someterse a la Comisión de Quejas y Denuncias que, de no aprobarlo, lo devolverá a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral indicando –en su caso– la realización de las diligencias que estime pertinentes. En este supuesto, en un plazo no mayor de quince días la Unidad elaborará un nuevo proyecto (en donde se hayan tomado en cuenta los razonamientos y argumentos formulados por la Comisión) que será sometido a dicho órgano, (artículo 469.3, incisos b) y c), de la LEGIPE).

4.7 Orden de emplazamiento si la queja fue admitida e inicio de las diligencias de investigación

En relación al emplazamiento, una vez admitida la queja la Unidad Técnica de lo Contencioso emplazará al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias que considere pertinentes.

Dentro de los requisitos procesales para la notificación de la queja, como comúnmente se estila en relación a toda resolución o acto procesal, se correrá traslado con la copia de la denuncia o queja al denunciado, así como de las pruebas aportadas.

En este sentido, junto con las diligencias de investigación, podrán ordenarse aquellas que se consideren pertinentes para llegar a la verdad jurídica; por ejemplo, las diligencias de inspección, pruebas periciales, etc.

En la jurisprudencia 28/2010 de rubro DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA, se establece que:

“...las diligencias de inspección ordenadas en el procedimiento administrativo sancionador, que tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa de la existencia de los hechos irregulares denunciados, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción; ello, si se toma en consideración que es la propia autoridad electoral administrativa quien, en ejercicio de sus funciones, practica de manera directa tales diligencias y constata las conductas o hechos denunciados. Por tanto, para que el juzgador esté en aptitud de reconocerle valor probatorio pleno se requiere que en el acta de la diligencia se asienten de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción del órgano resolutor que sí constató los hechos que se le instruyó investigar, como son: por qué medios se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo; que exprese detalladamente qué fue lo que observó en relación con los hechos objeto de la inspección; así como la precisión de las características o rasgos distintivos de los lugares en donde actuó, entre otros relevantes, sólo de esa manera dicho órgano de decisión podrá tener certeza de que los hechos materia de la diligencia sean como se sostiene en la propia acta; en caso contrario, dicha prueba se ve mermada o disminuida en cuanto a su eficacia probatoria.”

4.8 Contestación de la queja o denuncia

La ley prevé un plazo de 5 días para que el denunciado conteste la denuncia. Cabe precisar que la omisión de contestar tendrá como consecuencia la actualización de la preclusión del derecho a aportar pruebas, más no la presunción de ser ciertos los hechos.

Respecto a los requisitos de la contestación de la queja o denuncia, la ley establece los siguientes:

- a) Nombre del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Deberá referirse a los hechos que se le imputan, afirmándolos, negándolos o declarando que los desconoce;
- c) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- d) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería, y
- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener. En este último supuesto, el oferente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas.

4.9 Desahogo de pruebas y conclusión de la investigación.

El precepto 468.3 de la LEGIPE establece que una vez admitida la denuncia o la queja, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la Secretaria Ejecutiva, se allegará de los elementos que considere pertinentes para integrar el expediente respectivo. En tal sentido, solicitará a los órganos centrales o desconcentrados del instituto que realicen las investigaciones o recaben las pruebas necesarias al efecto.

Cabe precisar que el plazo para la investigación será de 40 días, que podrá ampliarse por otro periodo de igual duración, mediante acuerdo debidamente motivado y justificado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Respecto de la etapa de investigación, consideramos que las siguientes jurisprudencias y tesis relevantes resultarán aplicables:

Jurisprudencia 17/2010 de rubro RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR

PARA DESLINDARSE, que establece que los partidos políticos podrán deslindarse de responsabilidad en relación a los actos de terceros que se consideren ilícitos, cuando las acciones que adopten dichos institutos políticos, satisfagan las siguientes condiciones:

“a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.”

Jurisprudencia 7/2005 de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES, ya referida en el Capítulo 1 de este trabajo.

Jurisprudencia 16/2004 de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS, en la que se señala que dicho órgano central del INE cuenta con facultades para investigar la verdad de los hechos, con apego a la ley, y que dichas facultades no se ven limitadas por la inactividad de las partes o por los medios de prueba que éstas ofrezcan o soliciten que se requieran.

Tesis XLV/2002 de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL, criterio ya referido en el Capítulo 1 del presente trabajo.

Tesis XLV/2001 de rubro ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, en la

cual se señala que a partir del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se contiene la prohibición de imponer en los juicios penales, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no se encuentre establecida en una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, puede afirmarse que dichas garantías son aplicables en relación a aquellas disposiciones que regulen la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.

Tesis XVIII/2000 de rubro JUNTA GENERAL EJECUTIVA, FACULTADES DE LA. LA INACTIVIDAD DE LAS PARTES NO LA LIMITA A INDAGAR ÚNICAMENTE SOBRE LOS ELEMENTOS QUE ELLAS LE APORTEN O LE INDIQUEN, cuyo sentido puede apreciarse a partir de su propio rubro.

Tesis CXIV/2002 de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR INFORMACIÓN CONTENIDA EN AVERIGUACIONES PREVIAS, en la que se agrega, al final de su texto, que lo anterior será admisible en la medida en que dicha información pueda resultar útil para la integración del respectivo expediente, sobre todo si uno de los funcionarios del IFE (actualmente INE) fue quien presentó la queja o denuncia.

Tesis II/2004 de rubro AVERIGUACIÓN PREVIA. SUS ACTUACIONES SON ADMISIBLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, POR LO MENOS, COMO FUENTE DE INDICIOS, en donde se establece que: "...conforme a los principios de contradicción, defensa y libre apreciación de la prueba, las actuaciones y constancias de las averiguaciones previas allegadas al procedimiento administrativo sancionador electoral, no pueden tener plena eficacia probatoria en el mismo, pues al ser traídas de un procedimiento diverso, es claro que el ente denunciado en el procedimiento administrativo no intervino en la preparación y desahogo de tales probanzas en el procedimiento en el que se originaron, aunque sí podrá hacerlo en el procedimiento administrativo, en el cual se establecen los mecanismos idóneos para darle la oportunidad de objetarlos, y probar su disenso, con elementos de convicción que servirán de sustento para la

decisión final; razón por la cual y con sustento además en los principios citados, deben ser valorados como indicios,..."

Tesis XII/2008 de rubro PRUEBA CONFESIONAL. VALOR PROBATORIO TRATÁNDOSE DE UN PROCEDIMIENTO PUNITIVO O SANCIONADOR ELECTORAL, en la que se establece que en el procedimiento sancionador electoral no puede considerarse que declarar o desahogar una prueba confesional produzca la aceptación de los hechos imputados, porque afectaría la garantía de una persona de no declarar en su perjuicio.

Tesis XXXVII/2004 de rubro PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, mediante la cual se precisa que el medio más idóneo con que se cuenta para probar las actividades ilícitas de un partido político es la denominada prueba indirecta, "...al tratarse de medios con los cuales se prueban hechos secundarios que pueden llegarse a conocer, al no formar parte, aunque sí estén relacionados, de los hechos principales que configuran el enunciado del hecho ilícito, respecto de los cuales hay una actividad consciente de ocultarlos e impedir que puedan llegarse a conocer."

Cabe señalar que el Secretario del Consejo General podrá solicitar a las diversas autoridades los informes, certificaciones o el apoyo que se requiera, en su caso, para investigar o indagar sobre los hechos constitutivos de la denuncia, precisándose que será la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (como órgano auxiliar de la Secretaría Ejecutiva) quien realizará el desahogo de las diligencias respectivas.

Asimismo, el artículo 469 de la citada ley otorga un plazo de 5 días al quejoso y al denunciado para que, con vista del expediente respectivo, puedan manifestar lo que a su derecho convenga.

El referido plazo de 5 días que se otorga a las partes para el fin señalado, comienza a correr una vez que la investigación hubiese concluido y desahogadas todas las pruebas.

Una vez concluida la investigación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral elaborará el proyecto de resolución en un plazo de 10 días, plazo que se podrá ampliar

mediante acuerdo debidamente motivado y justificado, por otros 10 días más, conforme a lo dispuesto en el artículo 469, párrafo 1.

La Secretaría Ejecutiva, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, podrá ordenar diligencias para mejor proveer, si así lo considera necesario. En la Jurisprudencia 10/97 de rubro DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que:

“...si en los autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para dirimir la contienda, la autoridad sustanciadora del medio de impugnación relativo debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar aquellos documentos que la autoridad que figure como responsable omitió allegarle y pudieran ministrar información que amplíe el campo de análisis de los hechos controvertidos...”

4.10 Vista a las partes con el expediente

El expediente se pondrá a la vista de las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Cabe hacer mención que la aportación y el desahogo de las pruebas, además de las manifestaciones de las partes, son de suma importancia para el proyecto de resolución que elabore la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

El derecho a tener conocimiento de los autos que integran el expediente, así como a presentar pruebas y formular alegatos, es un derecho que se encuentra debidamente reconocido a las partes.

Para contrastar esta fase del procedimiento sancionador ordinario –por lo que se refiere a la audiencia de desahogo de pruebas– con la respectiva audiencia que se celebra en el procedimiento especial sancionador, citamos la Jurisprudencia 27/2009 de rubro AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL

SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO, en la que se ha precisado que el plazo para celebrar dicha audiencia, en el procedimiento referido en último término, debe computarse a partir del emplazamiento y no a partir del acuerdo de admisión:

“...el plazo de cuarenta y ocho horas, previo a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, en el procedimiento especial sancionador, se debe computar a partir del emplazamiento respectivo. Lo anterior, a fin de garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes.”

4.11 Resolución sobre la comprobación de la falta

El plazo para formular el proyecto de resolución es de diez días que, como ya se dijo, podrá ampliarse mediante acuerdo por otros diez días. Una vez concluido dicho proyecto, se envía a la Comisión de Quejas y Denuncias, misma que podrá aprobarlo en sus términos o formular las observaciones que estime pertinentes, caso en el cual devolverá dicho proyecto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que proceda a formular nuevo proyecto, en el cual deberá considerar los argumentos y razonamientos expresados por la referida Comisión. Para la elaboración de este nuevo proyecto, la Comisión Técnica dispondrá de un plazo de 15 días.

Si la Comisión de Quejas o Denuncias estuviera de acuerdo con el proyecto de resolución que presente la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, lo turnará al Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral quien, una vez que lo hubiera recibido, convocará a sesión del Consejo circulando copias del proyecto de resolución a los integrantes de dicho órgano.

En el artículo 469.5 de la LEGIPE se hace referencia a las determinaciones que puede tomar el Consejo General en relación al proyecto de resolución:

- a) Aprobarlo en los términos en que se le presente;
- b) Aprobarlo, ordenando al Secretario del Consejo General realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría;
- c) Modificarlo, procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere que puede hacerse y que no contradice lo establecido en el cuerpo del dictamen;
- d) Rechazarlo y ordenar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la Secretaría Ejecutiva, que elabore un nuevo proyecto en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría, y
- e) Rechazado un proyecto de resolución se entiende que se aprueba un acuerdo de devolución.

4.12 Determinación de la responsabilidad e imposición de sanciones, en su caso

Una vez comprobada la falta y acreditada la responsabilidad del denunciado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral procederá a imponer la sanción que estime pertinente.

Para proceder a la individualización de la sanción, es necesario valorar las circunstancias que rodean la falta. Para tal efecto, el precepto 458, párrafo 5, de la LEGIPE establece que deberán considerarse, por lo menos, las siguientes circunstancias que rodean la falta.

- “1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma,

las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;

2. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

3. Las condiciones socioeconómicas del infractor;

4. Las condiciones externas y los medios de ejecución;

5. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

6. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”

Atendiendo a estos supuestos, se individualiza la sanción.

Uno de los antecedentes más claros acerca de los elementos para fijar e individualizar la sanción, lo constituía la Jurisprudencia 24/2003 (histórica y no vigente).

La Tesis XXVIII/2003 de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES, establece lo siguiente:

“En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza

de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.”

Aunque en este criterio se hace referencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya abrogado, consideramos que por su esencia es aplicable actualmente conforme a los supuestos establecidos en el artículo 456 de la LEGIPE, de los que permiten una graduación. Como se señala en la Tesis referida, es suficiente que se tenga por comprobada la falta para que la autoridad competente se encuentre en aptitud de imponer el mínimo de la sanción que corresponda, pudiendo aumentarla conforme con las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar; finalmente el criterio mencionado puntualiza que sólo en el caso de que concurren varios elementos adversos al infractor, se le deberá imponer el monto máximo de la sanción.

4.13 Impugnación de las resoluciones definitivas del INE sobre comprobación de la falta y determinación de responsabilidad

Las resoluciones dictadas por el Instituto Nacional Electoral en el procedimiento sancionador ordinario, podrán ser impugnadas por medio del Recurso de Apelación contemplado en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que señala:

“Artículo 42:

En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.”

Uno de los aspectos más importantes a destacar, es la cuestión de la competencia; el artículo 44, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral, establece que los órganos jurisdiccionales que conocerán del recurso de apelación, serán los siguientes:

- a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto.”
- b) La Sala regional competente respecto de actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto.”

4.14 Resolución de impugnaciones por el TEPJF

En primer término, es necesario aludir a lo establecido por el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que atendiendo a la reciente reforma de 23 de mayo de 2014 señala que:

“1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.”

“2. La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.”

“3. En la interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos, se deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus militantes.”

Para ejemplificar lo referido en el presente apartado, se aludirá a varios recursos de apelación resueltos por nuestro Tribunal.

En el recurso de apelación SUP-RAP-77/2014 el Tribunal Electoral revocó una porción de la resolución impugnada y ordenó emitir una nueva resolución para la cuantificación de la sanción que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impuso al recurrente, por lo que al efecto se cita el Considerando Séptimo (efectos de la sentencia) y los resolutivos correspondientes:

“SÉPTIMO. Efectos de la sentencia. Al resultar fundado el agravio analizado en el apartado IV, segunda parte, del considerando que antecede, lo procedente es ordenar al Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, lo siguiente:

a) En el plazo de diez días hábiles contado a partir del día siguiente al de la notificación de esta sentencia, emita una nueva resolución en la cual, en plenitud de atribuciones, de manera fundada y motivada, cuantifique la sanción que impuso al recurrente, tomando en cuenta por una parte, la calificación que hizo de grave ordinaria de la conducta transgresora y, por la otra, lo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso d), fracción III, del otrora Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) La autoridad responsable, en ejercicio de sus atribuciones, deberá realizar todos los actos necesarios ante la autoridad tributaria, con el objeto de obtener información fidedigna y objetiva sobre los ingresos de Feliciano Guirado Moreno, persona física con actividad empresarial, propietario del Semanario Nuevo Sonora o bien de esta persona moral.

c) Hecho lo anterior, deberá notificar inmediatamente al recurrente de la resolución que emita e informar a esta Sala Superior dentro de las

veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra del cumplimiento dado a esta ejecutoria.

En consecuencia, al resultar parcialmente fundado los conceptos de agravio expresados por el actor, lo procedente conforme a derecho es revocar la porción de la resolución impugnada, la cual ha sido estimada como fundada, quedando firme, por lo tanto, surtiendo sus efectos jurídicos, el resto de las consideraciones que en la presente ejecutoria quedaron desestimadas o bien no fueron impugnadas.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se revoca en lo que fue materia de impugnación, la resolución número CG155/2014, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, en términos de lo expuesto en el considerando SEXTO, in fine, de esta ejecutoria.

SEGUNDO. La autoridad responsable deberá emitir una nueva resolución en términos del considerando SÉPTIMO de esta ejecutoria, dentro del plazo de diez días hábiles contado a partir del día siguiente al de la notificación de este fallo.

TERCERO. La autoridad responsable deberá notificar inmediatamente al recurrente de la resolución que emita, en cumplimiento de esta sentencia, hecho lo anterior, informar a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra del cumplimiento dado a esta ejecutoria.”

4.15 Imposición de sanciones

Como se ha observado en este capítulo de nuestro trabajo, la distribución de competencias que el legislador ha establecido para conocer y resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y sus impugnaciones, entre el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la siguiente:

En cuanto a la recepción de la queja o denuncia, la sustanciación, así como la resolución e imposición de sanciones -en su caso- en el procedimiento sancionador ordinario, son potestades atribuidas al Instituto Nacional Electoral.

En tanto que el conocimiento y resolución de las impugnaciones que se presenten en contra de tales resoluciones, son de la competencia de la Sala Superior o de las Salas Regionales (salvo la Sala Regional Especializada en Procedimientos Especiales Sancionadores) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atendiendo a lo dispuesto en los siguientes ordenamientos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 99.

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

...

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes.”

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

“Artículo 189.

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

...

c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral...”

“Artículo 195.

Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los de órganos centrales del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;...”

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (artículo 44.a) y b), ya citados en el punto 4.13 de este capítulo).

Para la imposición de sanciones en el procedimiento sancionador ordinario, el Instituto Nacional Electoral debe cumplir puntualmente las reglas que conforman el régimen administrativo sancionador electoral, así como atender a los principios jurídicos que resultan aplicables.

Al respecto, resulta pertinente citar nuevamente la Jurisprudencia 7/2005 de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

“...en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.”

Asimismo, como ejemplo de imposición de sanciones en el procedimiento sancionador ordinario, referimos la Jurisprudencia 7/2011 de rubro RADIO Y TELEVISIÓN. LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS PAUTAS DE TRANSMISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL SON POR CADA EMISORA, en la que se señala lo siguiente:

“...la obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral determinados minutos por cada hora de transmisión, se da en razón de cada emisora, esto es, de cada estación o canal y no en función de la persona concesionaria o permisionaria. Por tanto, si con motivo de un procedimiento administrativo sancionador se acredita el incumplimiento a diversas pautas de transmisión, respecto de varios canales de televisión o estaciones de radio, resulta inconcuso que la sanción que imponga el Consejo General del referido instituto debe ser por cada uno de éstos, aun cuando se trate de la misma concesionaria o permisionaria.”

4.16 Conclusiones

Primera. La voz denuncia, conforme a la doctrina citada en este trabajo, deriva del verbo denunciar y éste, a su vez, proviene del latín denuntiare, que “...significa ‘hacer saber’, ‘remitir un mensaje’...”

Segunda. La expresión denuncia, en términos de la doctrina referida en este trabajo, posee varios significados. El más conocido es aquel que la identifica “...como el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la verificación... de determinados hechos, con objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos...”.

Tercera. Los requisitos para la admisión de una queja o denuncia, precisados en la Jurisprudencia 67/2002, tienen como finalidad que exista seriedad en los motivos de la queja, de tal manera que sean realmente elementos para justificar que la autoridad proceda a realizar la etapa de investigación. Con la satisfacción del primer requisito se cumple con el principio de tipificación de la conducta. Con el cumplimiento del segundo requisito, se pretende que los hechos denunciados tengan la probabilidad de ser verosímiles. Con la superación del tercer requisito se satisfacen diversos principios rectores de la prueba.

Cuarta. Las conductas que pueden denunciarse mediante una queja o denuncia para el desahogo de un procedimiento sancionador ordinario, serán todas aquellas (tipificadas en la LEGIPE) que sean distintas a las establecidas en el artículo 470 de la propia LEGIPE, (ya que en este precepto se establecen las conductas que pueden denunciarse mediante queja o denuncia que deba desahogarse en un procedimiento especial sancionador).

Quinta. Los órganos del INE competentes para sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores ordinarios son:

- a) El Consejo General;
- b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y
- c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

Los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores ordinarios, salvo lo establecido en el artículo 474 de la propia LEGIPE.

Sexta. Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a las normas en materia electoral. Dichas quejas o denuncias podrán presentarse por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos, ante los órganos centrales o ante los órganos desconcentrados del Instituto o ante el Organismo Público Local que corresponda. Las personas morales podrán presentarlas a través de sus representantes y las personas físicas deberán hacerlo por su propio derecho. Cuando se trate de quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos, estos institutos deberán de presentarla por escrito (no en forma oral) y sus representantes deben acreditar personería.

Séptima. Las quejas o denuncias en un procedimiento sancionador también pueden ser presentadas de forma anónima, en términos de la Jurisprudencia 49/2013.

Octava. Las quejas o denuncias se considerarán frívolas cuando se refieran a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto

jurídico en que se sustentan, en términos de la Jurisprudencia 33/2002 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Novena. La autoridad competente debe ordenar y notificar una prevención al quejoso o denunciante (aunque tal prevención no se encuentre establecida legalmente) cuando dicha queja o denuncia satisfaga los requisitos esenciales, pero se hubiese omitido alguna formalidad o elemento menor, otorgándole un breve plazo para que la desahogue.

Décima. En el procedimiento sancionador ordinario pueden dictarse medidas cautelares. El artículo 19 de la Convención Interamericana sobre la Ejecución de Medidas Preventivas establece que las expresiones “medidas cautelares”, “medidas de seguridad” o “medidas de garantía”, deben considerarse equivalentes cuando se utilizan para indicar todo procedimiento o medio que tienda a garantizar los resultados o efectos de un proceso actual o futuro, en cuanto a la seguridad de las personas, de los bienes y las obligaciones de dar.

Undécima. El plazo para la admisión o desechamiento de una queja o denuncia debe computarse a partir de que la autoridad cuente con los elementos para resolver. Lo anterior se considera así en la Tesis XLI/2009 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Duodécima. Una vez comprobada la falta, así como la responsabilidad del denunciado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral procederá a imponer la sanción que considere procedente, así como a individualizar la sanción. Para este propósito, será necesario que el Consejo General valore las circunstancias que rodean la falta, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE.

4.17 Fuentes de información

Bibliografía

Calamandrei, Piero (1996). Introducción al Estudio Sistemático de las providencias cautelares, prólogo de Eduardo J. Couture, librería “El Foro”, Buenos Aires.

Ortiz Martínez, Carlos (2000). Voz Medidas cautelares, en Diccionario de Derecho Procesal, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Diccionarios jurídicos, Volumen 4, Segunda edición, Primera reimpresión marzo 2007, Oxford University Press.

Ovalle Favela, José. (2009). Voz Denuncia, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Editorial Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Convención Interamericana sobre la Ejecución de Medidas Preventivas, (consultable en www.oas.org/juridico/Spanish/tratados/b-42.html)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (consultable en www.te.gob.mx liga legislación y jurisprudencia).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, (consultable en www.te.gob.mx liga legislación y jurisprudencia).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, (consultable en www.te.gob.mx liga legislación y jurisprudencia).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, (consultable en www.te.gob.mx liga legislación y jurisprudencia).

Jurisprudencia y Tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (consultable en www.te.gob.mx liga jurisprudencia).

CAPÍTULO 5. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

SUMARIO. 5.1 Queja o denuncia. 5.2 Estudio de causales de improcedencia y propuesta de desechamiento, en su caso. 5.3 Dictado de medidas cautelares, en su caso. 5.4 Admisión de la queja o denuncia. 5.5 Resolución de sobreseimiento, en su caso. 5.6 Orden de emplazamiento si la queja fue admitida e inicio de las diligencias de investigación. 5.7 Audiencia de pruebas y alegatos (en la que el denunciante expondrá los hechos y motivos de su queja y el denunciado presentará su contestación y ofrecerá pruebas). 5.8 Resolución sobre la comprobación de la falta. 5.9 Determinación de la responsabilidad. 5.10 Imposición de sanciones. 5.11 Conclusiones. 5.12 Fuentes de información.

5.1 Queja o denuncia.

La reforma constitucional y legal de 2014 introdujo en nuestro sistema jurídico importantes cambios que, sin duda, transformaron diversos aspectos de la materia político-electoral. El procedimiento especial sancionador, que es el tema que nos ocupa, se encuentra regulado en el Libro Octavo (artículos 470 a 477) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El legislador tuvo como propósito dar mayor celeridad a los procedimientos electorales sancionadores, al regular una materia que requiere inmediatez, celeridad y exhaustividad en el desahogo de sus etapas, particularmente en el dictado de sus resoluciones.

La intención de hacer de este conjunto de actos, diligencias, audiencia de pruebas y alegatos y resolución, un procedimiento sumarísimo, dejó acotado que, a pesar de la brevedad, las resoluciones deberán cumplir con los principios de exhaustividad, certeza, proporcionalidad y legalidad.

El origen del procedimiento especial sancionador es referido por Roldán (Roldán Xopa (2012:11-15) en su obra denominada: “El procedimiento especial sancionador en materia electoral”. En el Capítulo I de dicha obra, manifiesta que los antecedentes de este tipo de procedimiento se ubican en el proceso electoral 2005-2006, durante el cual se impugnó la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral que se encontraba regulado en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (actualmente abrogado).

El citado autor refiere que en ese entonces la Coalición “por el Bien de Todos” presentó una solicitud ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (actualmente sustituido por el Instituto Nacional Electoral), mediante la cual impugnaba la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación -ordenada por la Coalición “Alianza por México”- que, según su perspectiva, afectaba a su candidato y al proceso electoral. Al pronunciarse en relación a tal solicitud, el Consejo General estimó que el pronunciamiento de un acuerdo de esa naturaleza no constituía la vía adecuada para hacer cesar tal difusión de propaganda, ya que de proceder así se afectaría el derecho al debido proceso de la Coalición que habían emitido tales mensajes. Esta resolución del Consejo General fue impugnada por la Coalición “Por el Bien de Todos” mediante recurso de apelación que fue registrado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la clave SUP-RAP-17/2006.

En la sentencia dictada por dicho órgano jurisdiccional, se consideraron parcialmente fundados los agravios expresados por la Coalición “Por el Bien de Todos”, precisando que el procedimiento sancionador regulado por el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no resultaba idóneo para conocer y resolver el caso planteado, pero que el entonces Instituto Federal Electoral contaba con facultades para instrumentar un procedimiento especial abreviado, en el cual se garantizaran las garantías del debido proceso.

Roldán Xopa refiere que el criterio sustentado en el SUP-RAP-17/2006 fue reiterado en los fallos que se pronunciaron en los recursos de apelación SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006 creándose así, por criterio judicial, el procedimiento especial abreviado, conocido como procedimiento especial sancionador y que, posteriormente, con la reforma que sufrió

el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2007, se estableció la base normativa de dicho procedimiento, al conformarse el Capítulo Cuarto de dicho ordenamiento, comprendiendo los artículos 367 a 371.

Nosotros consideramos que desde ese primigenio diseño legal el procedimiento especial sancionador quedó conformado con tres fases: etapa de denuncia, etapa de instrucción y etapa de resolución.

En la actualidad, por decisión del legislador ordinario plasmada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 470 a 477), la etapa de denuncia y la etapa de instrucción se encuentran a cargo del Instituto Nacional Electoral (a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la Secretaría Ejecutiva), y la etapa de resolución es de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a través de la Sala Regional Especializada).

La primera etapa comprende desde el momento en que se presenta la denuncia, hasta el momento en que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determina si la admite o la desecha. La segunda se inicia con la admisión de la queja y concluye con la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos y el envío -que realiza la propia Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral- de la queja o denuncia, las actuaciones celebradas y el informe justificado a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La tercera, abarca todas las actuaciones de la Sala Regional Especializada, la sentencia que dicte en el procedimiento especial sancionador y su notificación.

La queja o denuncia podrá ser presentada por cualquier persona, excepto cuando se trate de propaganda calumniosa, ya que en ese caso deberá ser presentada por la persona que se considere agraviada.

Al respecto, en la Jurisprudencia 36/2010 de rubro: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA”, la Sala Superior estableció que, por regla general, cualquier sujeto puede presentar denuncias para iniciar el procedimiento especial

sancionador, salvo en el caso de difusión de propaganda que calumnie, ya que en ese caso sólo la parte agraviada estará legitimada para denunciar.

El criterio se refería también a propaganda denigratoria, lo que ya no resulta aplicable dada la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada en 2014, que modificó, entre otras disposiciones, el Apartado C, de la Base III, del artículo 41 del propio texto constitucional para quedar en los siguientes términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.”

La Secretaría Ejecutiva cuenta con la facultad de atracción de aquellos procedimientos especiales sancionadores cuya competencia corresponda a los órganos desconcentrados -en cuanto a la etapa de instrucción- si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o si reviste gravedad. (Artículo 474.3)

Ahora bien, por lo que hace a la queja o denuncia resulta necesario definir diferentes aspectos relacionados con ese acto, en virtud de que se trata del medio procesal por el cual se da inicio al mencionado procedimiento.

En primer término, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral - aprobado el 7 de octubre de 2014, mediante Acuerdo INE/CG191/2014²- establece en el artículo 7, párrafo primero, fracción XXIII, que la queja o denuncia es el acto mediante el cual una persona da a conocer al Instituto Nacional Electoral o a los organismos públicos locales, hechos que considera como probablemente violatorios de las normas electorales.

Los supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador se encuentran precisados en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que se refieren a la realización de las siguientes conductas: 1. Aquellas que violen las disposiciones establecidas en la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los

² Este Reglamento fue modificado mediante el diverso Acuerdo INE/CG407/2017 el cual es necesario consultar para la actualización respectiva, ya que fue emitido en fecha posterior a la elaboración de este Capítulo 5. El Reglamento se encuentra disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499089&fecha=28/09/2017.

Estados Unidos Mexicanos o las reguladas en el octavo párrafo del artículo 134 del propio ordenamiento constitucional. 2. Las que contravengan las normas que regulan la propaganda política o electoral. 3. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

La Sala Superior ha incorporado un supuesto más de procedencia al precisar que el derecho de réplica se protege a través del procedimiento especial sancionador; así lo consideró en la Jurisprudencia 13/2013 de rubro: DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, en la cual señala que cuando se trate del derecho de réplica los asuntos deben resolverse con celeridad, ya que si dicho derecho se ejerciera en un plazo ordinario que resultara posterior a la difusión de la información que se cuestiona, la réplica ya no produciría sus efectos. Por lo anterior, esa celeridad encuentra justificación por la brevedad de los plazos del proceso electoral.

Asimismo, mediante Tesis XXII/2013 de rubro: DERECHO DE RÉPLICA. NO LE CORRESPONDE RESTITUIR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, ha establecido que de la interpretación sistemática y funcional de diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se llega a la conclusión de que la libertad de expresión, en el contexto del debate político, se encuentra sujeta a diversas limitaciones, entre otras, que no se afecte la moral, la vida privada de las personas y los derechos de terceros; asimismo, que el derecho de réplica procederá a favor de quien alegue haber sido afectado por informaciones inexactas o que le hayan causado agravio, que se hubieran difundido a través de algún medio de comunicación. Por lo anterior, el órgano jurisdiccional señala que el hecho de que una persona que se considere afectada tenga derecho a la réplica para aclarar u obtener la rectificación de información errónea contenida en propaganda electoral, no puede servir de base a la autoridad para justificar la legalidad de ese tipo de manifestaciones, ya que la existencia del derecho de réplica no implica que se puedan exceder los límites a que se encuentra sujeta la libertad de expresión.

En tanto que en la Tesis XXXIV/2012 de rubro: DERECHO DE RÉPLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL AFECTADO DEBE ACUDIR PREVIAMENTE ANTE EL

RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN, la Sala Superior ha precisado que este derecho debe ser ejercido conforme a lo que disponga la ley y que la rectificación o respuesta debe ser publicada gratuitamente por el medio de comunicación que produjo el perjuicio. Por lo anterior, el órgano jurisdiccional señaló que cuando una persona se considere afectada en sus derechos con motivo de una publicación, debe acudir previamente ante el responsable de ella, para tratar de hacer efectivo el derecho de réplica a través de la aclaración respectiva, ya que la intervención de la autoridad administrativa electoral sólo procederá ante la negativa del mencionado responsable de realizar tal aclaración.

Por lo que se refiere a la recepción de la queja o denuncia e instrucción del procedimiento, estas etapas son de la competencia de la Secretaría Ejecutiva del Instituto, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Los requisitos de procedibilidad de la queja o denuncia se encuentran establecidos en el artículo 471.3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los siguientes términos: 1. Nombre del quejoso o denunciante y su firma autógrafa o huella digital. 2. Domicilio para oír y recibir notificaciones. 3. Los documentos que comprueben la personería. 4. Narración clara de los hechos motivo de la denuncia. 5. Ofrecimiento y exhibición de las pruebas con que cuente el quejoso o denunciante o en su caso, la mención de las que habrán de requerirse, por no poderlas obtener el propio quejoso. 6. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

El artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral se refiere a los mismos requisitos, con algunas modificaciones,

Así, en la fracción I, del párrafo 1, del referido artículo, hace alusión a la huella dactilar, en tanto que la LEGIPE se refiere a la huella digital, cambio que no resulta trascendente ya que de conformidad con el Diccionario de la lengua española ambas expresiones significan lo mismo: “impresión dactilar, o impresión digital. 1.f. impresión que suele dejar la yema del dedo en un objeto al tocarlo, o la que se obtiene impregnándola previamente en una materia colorante.”

En la fracción II, agrega que el quejoso podrá autorizar a alguna persona para que oiga y reciba notificaciones en su nombre;

En la fracción IV, además de la narración clara de los hechos, agrega que, de ser posible, se señalen los preceptos presuntamente violados.

Por otra parte, en el párrafo 2, del citado artículo 10, se agrega que el quejoso o denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos que narró en su queja o denuncia. En tanto que en el párrafo 3, señala que la queja o denuncia se tendrá por no presentada en los casos en que los representantes de los partidos políticos no acrediten su personería, salvo que se trate de los representantes ante el Consejo General del Instituto y ante los Consejos Locales o Distritales, ya que en estos casos este requisito no será exigible.

En relación a los supuestos establecidos en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales acerca de las conductas que pueden motivar la instrucción de un procedimiento especial sancionador, la Sala Superior ha sustentado los siguientes criterios:

En la Jurisprudencia 10/2008 de rubro: “PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR LAS VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN”, el órgano jurisdiccional establece que la propaganda política o electoral difundida en radio o televisión, debe estar exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas, asimismo, hace referencia a que la violación a esta disposición será sancionada mediante procedimientos expeditos; por ello, el órgano jurisdiccional considera que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar este tipo de violaciones.

En la Jurisprudencia 8/2007 de rubro “CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TIENE FACULTADES PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, EN CONTRA DE MILITANTES, DIRIGENTES, PARTIDISTAS, PARTICULARES O AUTORIDADES”, la Sala Superior señala que el Instituto Federal Electoral (actualmente INE), tiene atribuciones suficientes para iniciar el

procedimiento administrativo sancionador en contra de cualquier partido político, agrupación política, dirigentes, miembros, autoridades e incluso particulares.

Asimismo, en relación a la queja o denuncia, así como a las facultades investigadoras de la autoridad administrativa electoral, la Jurisprudencia 49/2013 de rubro: “FACULTADES INVESTIGADORAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.UNA DENUNCIA ANÓNIMA PUEDE SER SUFICIENTE PARA QUE SE EJERZAN”, precisa que si la autoridad electoral recibe una denuncia anónima sobre la existencia de un hecho ilícito, y lo corrobora con los elementos que tenga a su disposición en ejercicio de sus funciones, puede iniciar un procedimiento sancionatorio.

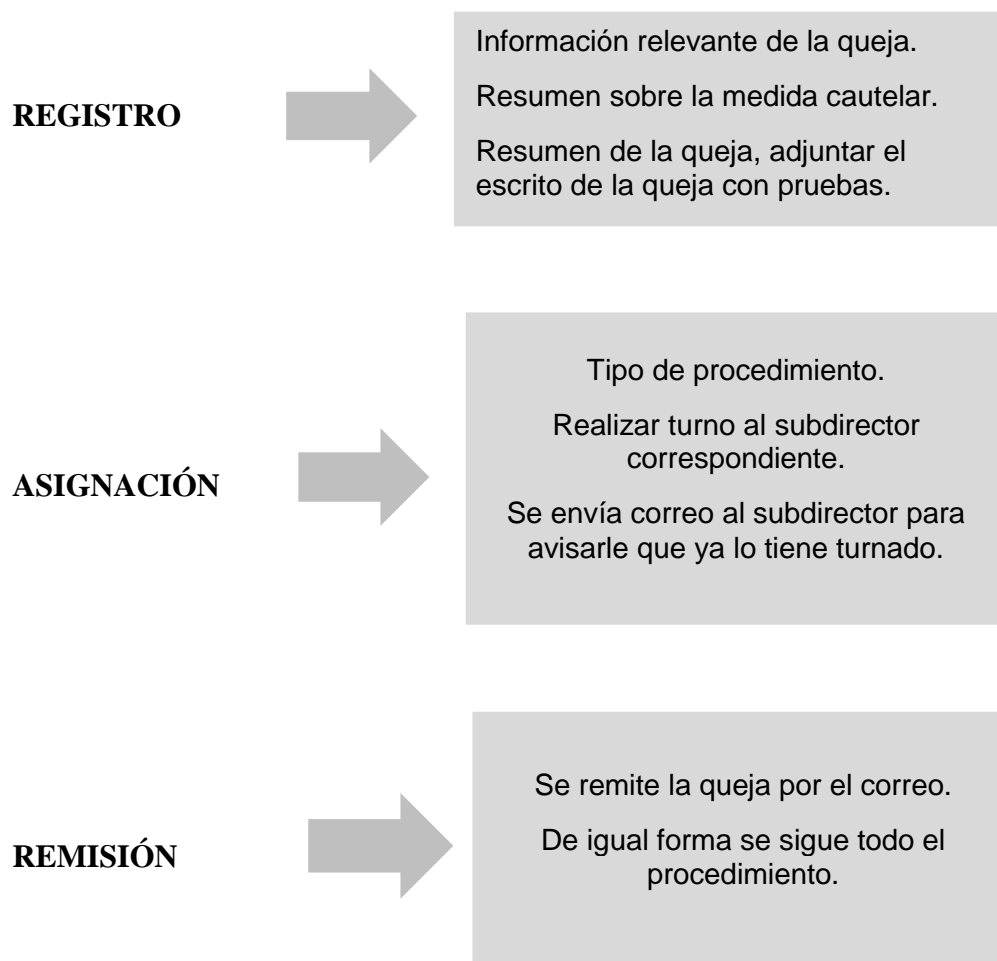
Cabe precisar que los hechos denunciados son sólo la base para el inicio del procedimiento especial sancionador; por ello, es importante señalar que la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral -a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral- o los órganos desconcentrados del propio Instituto -en los supuestos de sus respectivas competencias- se encuentran facultados para realizar las investigaciones preliminares que consideren pertinentes, en un plazo muy breve, para determinar si admiten o desechan la queja o denuncia. (Este criterio fue sustentado en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-8/2014).

Otro de los aspectos a destacar en este apartado, es el atinente a la presentación de la queja o denuncia en las entidades federativas, cuando se trate de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las leyes electorales, por difusión de propaganda en radio o televisión, ya que en este caso la autoridad electoral local será quien presentará la queja o denuncia ante el Instituto Nacional Electoral que, por regla, resolverá este tipo de quejas o denuncias concernientes a radio y televisión.

En otro orden de ideas, es pertinente hacer alusión al SISTEMA INTEGRAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS (que estará integrado mediante expedientes electrónicos), implementado por el Instituto Nacional Electoral para el trámite y seguimiento de las quejas o denuncias presentadas con motivo de un procedimiento especial sancionador. Cabe señalar que por convenio con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto la Sala Superior,

como la Sala Regional Especializada, tendrán acceso al Sistema con la finalidad de estar enteradas del asunto desde el inicio del procedimiento.

El Sistema, de manera general, funciona así:



El expediente electrónico del Instituto Nacional Electoral se vinculará con el Sistema de la Sala Superior, así como con el Sistema de la Sala Regional Especializada.

El Sistema Integral de Quejas y Denuncias permite llevar a cabo la acumulación y la escisión, asimismo, cuenta con un sistema de consulta y genera gráficas de diversa índole. Aunado a que cada vez que se hace algún cambio, se genera un aviso.

A modo de corolario, consideramos que este nuevo sistema permite a las autoridades competentes hacer más expedita la sustanciación y resolución del procedimiento especial sancionador, desde la presentación de la denuncia respectiva.

5.2 Estudio de causales de improcedencia y propuesta de desechamiento, en su caso.

El artículo 471, quinto párrafo, de la LEGIPE dispone que la denuncia será desechada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, en los siguientes casos:

- Cuando no reúna los requisitos que se exigen en el párrafo 3 del propio artículo 471.
- Cuando los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral.
- Cuando el quejoso o denunciante no ofrezca ni aporte prueba acerca de sus afirmaciones.
- Cuando la denuncia sea evidentemente frívola.

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral deberá admitir o desechar la queja o denuncia en un plazo no mayor a 24 horas, debiendo señalar si cumple o no, con los requisitos establecidos en la ley.

El plazo para admitir o desechar una queja o denuncia en el diverso procedimiento sancionador ordinario, es de cinco días. Respecto a este plazo, la Sala Superior estableció en la Tesis XLI/2009 de rubro QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER, que la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral (en ese entonces competente para llevar a cabo la instrucción), tenía el deber de estudiar el contenido del escrito de queja o denuncia para pronunciarse acerca de su admisión o desechamiento, y que para ello debía contar con los elementos

suficientes para decidir si los hechos motivo de la queja o denuncia podían ser o no constitutivos de una infracción a las normas electorales. Señaló, además, que dicha autoridad tenía la facultad de realizar u ordenar las diligencias y requerir la información que estimara pertinente para la realización de la investigación. Con base en lo anterior, precisó que el plazo de cinco días establecido por la ley para dictar el acuerdo de admisión o de desechamiento, debía computarse a partir del momento en que la autoridad contase con los elementos indispensables para ese propósito.

Nosotros consideramos que los razonamientos contenidos en la Tesis XLI/2009 resultan aplicables, mutatis mutandi y por igualdad de razón, respecto al plazo (de 24 horas) para admitir o desechar una queja o denuncia en el procedimiento especial sancionador, desde luego que la realización de diligencias o los requerimientos de información para allegarse elementos necesarios para su determinación debe llevarse a cabo en un plazo muy breve, acorde con la naturaleza del procedimiento especial sancionador.

También estimamos que el criterio sustentado por la Sala Superior en la Jurisprudencia 20/2009 de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO, resulta aplicable, mutatis mutandi y por igualdad de razón, en cuanto al desechamiento que puede dictar la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral cuando del análisis preliminar de los hechos denunciados advierta, en forma evidente, que no constituyen una violación en materia de propaganda político electoral. De conformidad con el criterio contenido en la citada Jurisprudencia 20/2009, el ejercicio de la facultad para desechar una queja o denuncia no autorizaría a la referida Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a hacerlo cuando se requiera realizar juicios de valor sobre la legalidad de los hechos, con base en la ponderación de los elementos que rodean a las conductas denunciadas y de la interpretación de la ley presuntamente violada.

La Jurisprudencia 20/2009 concluye señalando que: "...para la procedencia de la queja e inicio del procedimiento sancionador es suficiente la existencia de elementos que permitan

considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral.”

Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emite resolución de desechamiento, ordenará que se notifique al quejoso o demandante de manera expedita en un plazo no mayor a 12 horas, notificándole asimismo a la Sala Especializada, como lo dispone el artículo 476.6 de la LGIPE.

Cabe resaltar que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se considera a la denuncia frívola como una causal de desechamiento de una queja o denuncia en el procedimiento especial sancionador.

La frivolidad manifestada en una demanda de un juicio o recurso regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya había sido considerada como una característica que ameritaba la imposición de una sanción al promovente, por esa razón la Sala Superior estableció la Jurisprudencia 33/2002 de rubro: “FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACION, PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE”.

En cuanto a la personería de los representantes partidistas en relación a la presentación de quejas o denuncias, en la Tesis XXXIV/2011 (obsoleta) de rubro: “PERSONERÍA. LOS REPRESENTANTES PARTIDISTAS NO ESTÁN OBLIGADOS A DEMOSTRARLA AL PRESENTAR QUEJAS O DENUNCIAS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, se sentó el criterio en el sentido de que no era necesario que tales representantes acreditaran la personería ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que tal calidad es del conocimiento del propio Consejo General.

El Reglamento de Quejas y Denuncias establece en el párrafo 3, in fine, del artículo 10, que ese requisito no será exigible tratándose de los representantes ante el Consejo General y ante los Consejos Locales o Distritales.

5.3 Dictado de medidas cautelares, en su caso.

Gozaíni (2014:13) considera que las medidas cautelares tienen como propósito obtener la eficacia de la función judicial, mediante el resguardo del objeto que se controvierte en el proceso o a través de la garantía del cumplimiento de una sentencia eventualmente favorable. Las medidas cautelares, a juicio del propio Gozaíni son, al mismo tiempo, un reaseguro para los tribunales porque les permite asegurar el cumplimiento de las sentencias y, de esa manera, el proceso y la actividad judicial resultan realmente efectivos.

Desde el plano normativo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 468, párrafo cuarto, que si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considera la adopción de medidas cautelares, se lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo que estime procedente, con la finalidad de que cesen los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la afectación de los bienes jurídicos protegidos por la propia Ley General.

Asimismo, dispone -en el artículo 471, párrafos primero y octavo- que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas con que cuenta para emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, conforme a lo dispuesto en el artículo 467 de la referida Ley General.

Las determinaciones referidas en los dos párrafos que anteceden, podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Respecto a las medidas cautelares que se soliciten por difusión de propaganda en radio y televisión en las elecciones locales, en la Jurisprudencia 23/2010 de rubro: MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES, CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN, se establece que cuando se trate de violaciones a leyes estatales en el curso de los procesos electorales locales, a través de propaganda difundida en radio y televisión, será competencia de la autoridad local estatal la denuncia y

la imposición de sanciones y que, en estos casos, el Instituto Federal Electoral (actualmente el Instituto Nacional Electoral) en ejercicio de sus atribuciones, colabora –a través de la Comisión de Quejas y Denuncias- con la autoridad local exclusivamente para ordenar la suspensión de la transmisión de la referida propaganda.

Por lo que se refiere a las atribuciones para determinar la procedencia de las medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador, en la ya citada Jurisprudencia 7/2012 de rubro: “MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR” se señala que el Secretario Ejecutivo (actualmente la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral), solamente está facultado para presentar la propuesta respectiva, pues carece de atribuciones para determinar la procedencia de la medida, ya que ello corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias.

En este tenor, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es el órgano facultado para pronunciarse sobre la imposición o no de medidas cautelares, realizando, en su caso, una investigación atinente a constatar que el hecho objeto de la petición de la medida cautelar es verídico. Para tal efecto, puede ordenar diligencias para mejor proveer, como lo refiere la Jurisprudencia 10/97 de rubro: “DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER, por lo que es factible que se puedan realizar, si así se considera para el esclarecimiento de los hechos motivos de la queja o denuncia.

Durante el proceso electoral 2014-2015 se atribuyó competencia, por primera vez, a los órganos desconcentrados para el dictado de medidas cautelares. Así quedó establecido en el artículo 38, párrafo primero, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, del tenor siguiente:

“Artículo 38.

Reglas de procedencia

1. Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por:

I. El Consejo General y la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica, y

II. Los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta del Vocal respectivo.”

En caso de resultar procedente las medidas cautelares, se ordenarán las medidas pertinentes para que cese la conducta o el hecho denunciado y, con ello, el daño, con la finalidad de que no se convierta en irreparable.

El artículo 38 del Reglamento de Quejas y Denuncias establece que:

Los órganos del Instituto Nacional Electoral competentes en relación a las medidas cautelares podrán sesionar en cualquier día, incluso fuera del proceso electoral federal o local, (párrafo 2).

Las medidas cautelares procederán en todo tiempo, con la finalidad de que cesen los actos o hechos constitutivos de la infracción denunciada, se evite que los daños sean irreparables, así como la afectación de los principios que rigen a los procesos electorales o que se pongan en riesgo los bienes jurídicos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes electorales y las contenidas en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, (párrafo 3).

La solicitud de adopción de medidas cautelares deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Presentarse por escrito ante la Unidad Técnica y estar relacionada con una queja o denuncia.

II. Precisar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada que se pretenda hacer cesar.

III. Identificar el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar, (párrafo 4).

Cuando la solicitud se refiera a hechos relacionados con radio y televisión, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral requerirá a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos para que lleve a cabo el monitoreo a efecto de detectar, en su caso, la existencia del material motivo de la denuncia y para que de inmediato le informe sobre su resultado. En caso que el material no haya sido pautado por el Instituto, los concesionarios deberán informar sobre su existencia, (párrafo 5).

Cuando las solicitudes se presenten ante los órganos desconcentrados y el objeto de las mismas tenga relación con la probable colocación de propaganda fija a través de pintas de bardas, espectaculares, o de cualquier otra diferente a radio y televisión, el órgano desconcentrado correspondiente procederá a realizar la investigación pertinente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 250, párrafo 3, de la Ley General, (párrafo 6).

En aquellos casos en que la solicitud sea recibida por los órganos desconcentrados, y la misma sea competencia de los órganos centrales, por ser propaganda difundida en radio o televisión, deberá ser remitida inmediatamente y por el medio más expedito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, (párrafo 7).

5.4 Admisión de la queja o denuncia.

Con antelación a la admisión de la queja o denuncia, es necesario llevar a cabo una investigación preliminar que, si bien es cierto no se encuentra prevista en la ley, si se contempla en el Reglamento de Quejas y Denuncias, ya que para que se admita la queja o denuncia en materia del procedimiento especial sancionador, es necesario que se cuente con elementos probatorios acerca de las conductas denunciadas.

En relación a la admisión, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dispone, en su artículo 61, que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral:

Admitirá la denuncia dentro de las veinticuatro horas siguientes a su recepción, si satisface los requisitos previstos en el artículo 10 del propio Reglamento, (párrafo 1).

Si lo anterior no fuera así, dictará las medidas necesarias para iniciar una investigación preliminar -tomando en cuenta la finalidad y la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador- si del análisis de las constancias ofrecidas y aportadas por el quejoso o denunciante se advierte la falta de indicios suficientes para iniciar la investigación, debiendo, en todo caso, justificar la necesidad y la oportunidad de la referida investigación preliminar. En un caso como éste, el plazo para la admisión se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios, (párrafo 2).

En la sesión pública de resolución de asuntos de la Sala Superior celebrada el día trece de noviembre de dos mil catorce, el Magistrado Constancio Carrasco Daza, Ponente en el asunto identificado con la clave SUP-REP-8/2014, consideró que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral cuenta con atribuciones legales para realizar las acciones que estime pertinentes a efecto de estar en aptitud de admitir o desechar la queja o denuncia, sin que esto signifique que el plazo legal de veinticuatro horas, señalado al respecto, pueda ampliarse indefinidamente. El proyecto de sentencia fue aprobado por mayoría de votos, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien consideró que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral había incurrido en omisión al no haberse pronunciado en el plazo de veinticuatro horas acerca de la admisión o desechamiento de la queja, por lo que, en consecuencia, el agravio expuesto por el recurrente debía estimarse fundado.

El artículo 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias establece:

- Que la investigación deberá realizarse conforme a los principios de legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expeditéz, mínima intervención y proporcionalidad, (párrafo 1).
- Que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral iniciará el procedimiento que corresponda u ordenará dar vista a la autoridad competente, cuando advierta la comisión de otra infracción, con motivo de la investigación, (párrafo 2).

- Que las diligencias realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para dar fe de actos de naturaleza electoral, no serán obstáculo para que realice sus propias investigaciones en los procedimientos sancionadores, (párrafo 3).
- Que en los acuerdos de radicación o admisión de la queja se ordenará la certificación inmediata de documentos u otras pruebas que se requieran; asimismo, deberán ordenarse las diligencias que sean necesarias para la realización de la investigación, sin que ello obste para el dictado de diligencias posteriores que resulten necesarias a partir de los resultados de las primeras investigaciones, (párrafo 4).

El propio Reglamento de Quejas y Denuncias precisa en el artículo 18, párrafos 1 y 2, que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tomará las medidas necesarias –en el ejercicio de su función de dar fe pública de actos de naturaleza electoral- para evitar que se alteren, destruyan o extravíen las huellas o vestigios que comprueben la existencia de los hechos denunciados; y que la investigación se llevará a cabo de acuerdo con el protocolo que para ese propósito establezca la Comisión de Quejas y Denuncias.

En relación a la admisión de la queja o denuncia, consideramos que es procedente la figura de la prevención cuando el quejoso omitió alguno o varios de los requisitos para su presentación (salvo que la denuncia sea evidentemente frívola) o los satisfizo irregularmente, aunque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señale, en el artículo 471, quinto párrafo, que la denuncia será desechada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, sin prevención alguna, en los supuestos a que se refiere dicho numeral.

Lo anterior lo afirmamos con base en lo sustentado en la Jurisprudencia 42/2002 de rubro PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTE PREVISTA LEGALMENTE, en la que se señala que la autoridad electoral debe formular y notificar una prevención, concediendo un plazo breve, para que el promovente manifieste lo que a su derecho convenga en relación a los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos de manera irregular o para probar que su escrito cumple con los requisitos exigidos por la ley.

Una vez que se hubiesen desahogado las prevenciones y realizado las investigaciones que se estimaron necesarias, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral estará en aptitud de admitir la denuncia.

5.5 Resolución de sobreseimiento, en su caso.

El artículo 466 de la LEGIPE establece que procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando: 1. Sobrevenga alguna de las causales de improcedencia, con posterioridad a su admisión. 2. El denunciado sea un partido político que haya perdido su registro en fecha posterior a su admisión. 3. El denunciante se desista de la queja o denuncia, siempre y cuando lo haga antes de que se apruebe el proyecto de resolución y que -a juicio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral o por el progreso de la investigación- no se trate de la imputación de hechos graves, ni se afecten los principios rectores de la función electoral.

En el párrafo 3, del artículo 466 de la LGIPE, se señala que el análisis de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio y que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral procederá a la elaboración de un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o el sobreseimiento, según sea el caso, cuando advierta la actualización de alguna de las referidas causas.

El párrafo 4, del citado artículo 466, precisa que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral podrá ordenar el inicio, de oficio, de un nuevo procedimiento de investigación cuando durante la sustanciación advierta la existencia de hechos distintos a la materia del procedimiento, que puedan constituir otras violaciones a las normas electorales.

En tanto que en el párrafo 5, del ya referido artículo 466, se dispone que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral contará con un registro de las quejas desechadas e informará de su contenido al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

5.6 Orden de emplazamiento si la queja fue admitida e inicio de las diligencias de investigación.

Si se admite la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso electoral -en el mismo acuerdo y sin perjuicio de realizar las diligencias que considere pertinentes- emplazará al denunciante

y al denunciado a una audiencia de pruebas y alegatos que se celebrará en un plazo de cuarenta y ochos horas posteriores a la admisión, haciéndole saber al denunciado la infracción que se le imputa, para lo cual se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos y, en su caso, de las diligencias e investigaciones realizadas por la autoridad.

La Sala Superior ha establecido que el plazo para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos se debe computar a partir del emplazamiento y no así a partir de la admisión de la queja. Así lo consideró en la Jurisprudencia 27/2009 de rubro AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO, con la finalidad de “...garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes.”

Por lo que se refiere a la impugnación del referido acuerdo, en la Jurisprudencia 1/2010 de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE, se precisa que tal acuerdo contiene la determinación sobre la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado y que, por ende, el requisito de agotar el principio de definitividad se cumple en este supuesto -de manera excepcional- para hacer procedente el medio de impugnación previsto en la legislación aplicable, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales del denunciado.

5.7 Audiencia de pruebas y alegatos (en la que el denunciante expondrá los hechos y motivos de su queja y el denunciado presentará su contestación y ofrecerá pruebas).

En términos del artículo 472 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del artículo 62 del Reglamento de Quejas y Denuncias, la audiencia de pruebas y alegatos se desahogará conforme a los siguientes pasos:

1. La audiencia será dirigida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de manera oral y en forma ininterrumpida. Al finalizar dicha audiencia, deberá elaborarse la constancia respectiva.

2. En el procedimiento especial sancionador sólo se admitirán las pruebas documental y técnica. Esta última probanza se desahogará si el oferente aporta los medios para tal propósito durante el desarrollo de la audiencia.

3. Si no asisten las partes a la audiencia, tal circunstancia no podrá impedir la celebración de la audiencia en el día y hora señalados. La audiencia se desarrollará de la siguiente manera:

a) Iniciada la audiencia, se otorgará el uso de la voz al denunciante para que relate de manera resumida, en un tiempo no mayor a treinta minutos, el hecho que motivó la denuncia y para que ofrezca las pruebas que considere pertinentes. Si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral actuará como denunciante.

b) Enseguida, se concederá el uso de la voz a la parte denunciada para que, en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que considere idóneas para desvirtuar la imputación formulada en su contra.

c) A continuación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral decidirá acerca de la admisión de las pruebas y procederá a su desahogo.

d) Una vez desahogadas las pruebas, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral otorgará el uso de la voz, en forma sucesiva, al denunciante y al denunciado o a sus representantes, para que si lo desean puedan alegar de forma escrita o verbal, por una sola vez, y en un tiempo máximo de quince minutos cada uno.

Una vez concluida la Audiencia de Pruebas y Alegatos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral turnará el expediente completo a la Sala Especializada, conforme a lo dispuesto en el artículo 473 de la LGIPE, exponiendo las medidas cautelares y las demás diligencias que se hubiesen realizado, en su caso, así como un informe circunstanciado.

El Instituto Nacional Electoral puede ordenar diligencias para mejor proveer con base en la Jurisprudencia 10/97 de rubro: DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER.

En relación con la admisión de las pruebas, la propia ley refiere que serán admitidas sólo la documental y la técnica. Tratándose de las técnicas, según criterio de nuestro Tribunal, tienen que ser apoyadas por otros elementos de pruebas, con las que puedan ser adminiculadas. Así lo ha establecido la Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2014 de rubro PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN.

Los testigos de grabación -que son pruebas técnicas- tienen, por regla general, valor probatorio pleno; así se ha sostenido en la Jurisprudencia 24/2010 de rubro: “MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO, en la que se sostiene que esto es así, porque son obtenidos por el propio instituto al realizar el monitoreo.

5.8 Resolución sobre la comprobación de la falta.

Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente - dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al turno del expediente- deberá poner a consideración del Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia relativo al procedimiento especial sancionador. El Pleno, en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de que se hubiese distribuido el proyecto de resolución. (Artículo 476.2, inciso d), de la LEGIPE).

Las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada en esta clase de procedimientos, conforme a lo dispuesto en el artículo 477 de la LGIPE, podrán tener alguno de los efectos siguientes:

a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o

b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en la Ley.

De las disposiciones anteriores es posible observar –nuevamente- en el procedimiento especial sancionador, la aplicación de los principios de certeza, legalidad e inmediatez, que rigen a este procedimiento sumarísimo.

5.9 Determinación de la responsabilidad.

Para acreditar la responsabilidad del denunciado (comisión del ilícito) se deben considerar diversos elementos, entre ellos, elementos cuantitativos y cualitativos, así como la aplicación del principio de proporcionalidad, respecto a las características de la infracción cometida. En esta tesitura, es necesario realizar un análisis de las circunstancias en que se cometió el ilícito.

Los alegatos vertidos por las partes, constituyen otro de los elementos que deben ser considerados por la Sala Regional Especializada. Al respecto, resulta pertinente citar la Jurisprudencia 29/2012 de rubro: ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, cuyo texto señala que la autoridad, además de los elementos mencionados, debe considerar las alegaciones de las partes, adminiculadas con los demás elementos de pruebas y las diligencias desarrolladas durante el procedimiento.

En este contexto, una vez realizadas las diligencias ordenadas, adminiculadas las pruebas, comprobada la falta y acreditada la responsabilidad del infractor, la Sala Regional Especializada -al momento de imponer la sanción e individualizarla- deberá valorar las circunstancias particulares del caso, así como la gravedad de la responsabilidad.

Un ejemplo al respecto, (que se refiere a un procedimiento sancionador ordinario, pero cuya esencia estimamos que resulta aplicable a un procedimiento especial sancionador), puede observarse en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-7/2014, que expresa, en varios de los párrafos del Considerando Tercero denominado: “Resolución impugnada”, lo siguiente:

“En este punto es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de la infracción similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, transcendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

...

Efectivamente, se debe destacar que la autoridad administrativa electoral federal para la imposición de las sanciones cuenta con las atribuciones y facultades necesarias, es decir, cuenta con el arbitrio suficiente que le permite determinar el monto de las mismas, atendiendo a las circunstancias y elementos que convergen en la comisión de las conductas que se estiman infractoras de la normatividad electoral.”

El artículo 458, párrafo 5 de la LEGIPE, refiere que una vez acreditada una infracción y su imputación, se deben tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, las siguientes:

- “a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”

Del propio criterio establecido en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-7/2014, se deriva que la autoridad debe considerar las circunstancias de cada caso, contando con el arbitrio suficiente para calificar una infracción y para imponer la sanción atinente.

Para la valoración se considerarán los elementos subjetivos, como el dolo y la culpa. De igual forma deben tomarse en cuenta las agravantes o atenuantes de la conducta infractora; por lo que, derivado del precepto 458 de la LEGIPE, resulta necesario valorar la gravedad de la responsabilidad, en razón del bien jurídico tutelado.

Por lo que hace a las condiciones externas, las mismas se refieren al contexto fáctico o de hecho relativo a la conducta infractora. Regularmente la autoridad electoral analiza si la conducta se realizó en un proceso electoral determinado y toma en consideración la conducta procesal.

También debe tomarse en cuenta la reincidencia. En el fallo pronunciado en el expediente SUP-RAP-512/2011 se precisa que dicha figura: “... debe entenderse como la comisión de la misma conducta infractora cometida con anterioridad y por la cual, el partido fue sancionado en ejercicios previos...”

Para fijar el monto de la sanción, en relación a la comisión de infracciones a normas electorales, debe tomarse en cuenta aquellos recursos que generen al denunciado un incremento económico, como producto o resultado de la conducta ilícita. La multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido y la sanción debe cumplir una función equivalente al decomiso; así lo ha establecido la Sala Superior en la Tesis XII/2004 de rubro: “MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO.”

5.10 Imposición de sanciones.

Para Carretero ((1992:151-152) la sanción administrativa se puede definir como un “... mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprobable anterior.”

En relación a la sanción, Nieto (2005:197) menciona que en la Sentencia 276/2000, de 16 de noviembre de ese año, el Tribunal Constitucional Español “ya había precisado que ‘la función represiva, retributiva o de castigo es lo que distingue a la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines (coerción y estímulo para el cumplimiento de leyes; disuasión ante posibles incumplimientos; o resarcimiento por incumplimientos efectivamente realizados)’.”

En México, las sanciones que el legislador consideró pertinentes se encuentran definidas según el tipo de sujeto, en términos del artículo 456 de la LEGIPE:

La amonestación pública o la multa serán sanciones aplicables -según las conductas infractoras y en los montos que señala el propio artículo 456 de la LEGIPE- cuando se trate de:

Cualquier sujeto del régimen sancionador electoral.

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

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.

Otras sanciones, distintas a la amonestación pública o a la multa, que podrán ser impuestas a diversos sujetos, son las siguientes:

a) En el caso de partidos políticos:

- Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.

- Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley.
- Cancelación de su registro como partido político.

b) Respecto de las agrupaciones políticas:

- Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses.

c) Cuando se trate de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

- Con la pérdida del derecho del precandidato a ser registrado como candidato o si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.

d) Respecto de los Candidatos Independientes:

- Con la pérdida del derecho del aspirante a ser registrado como Candidato Independiente o con la cancelación del mismo, si ya hubiera sido registrado.
- Si el aspirante omitió informar y comprobar los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.
- Si el Candidato Independiente omitió informar y comprobar los gastos de campaña y no los reembolsa, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

f) En los casos de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

- Con la cancelación de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos con ese carácter en al menos dos procesos electorales federales o locales, según sea el caso, y

g) Respeto de los concesionarios de radio y televisión:

- En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 452, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas.
- Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo General;

h) En relación a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

- Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.

Respecto a la imposición de sanciones, resulta pertinente hacer mención de los siguientes criterios:

Tesis CXXXIII/2002. SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN. En este criterio, se establece que en la determinación de la sanción las circunstancias agravantes o atenuantes derivadas de una conducta imputable a un partido político, no resultan aplicables a los partidos que no hayan incurrido en la conducta infractora, aun cuando al partido político al cual se le deba agravar o atenuar su sanción pertenezca a una coalición de partidos.

Tesis CXVI/2001. SANCIÓN A UNA COALICIÓN POLÍTICA DESINTEGRADA. DEBE SER IMPUESTA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA CONFORMARON. En esta tesis se precisa que la disolución de la coalición política no libera a los partidos políticos que

la integraban de las obligaciones que hubiere contraído y de las responsabilidades en que hubiere incurrido, con motivo de la realización de actividades relacionadas con la consecución de los fines para los que fue formada.

Tesis XXVIII/2003. SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES. En este criterio se indica que si la conducta infractora queda comprobada entonces la autoridad estará en aptitud de imponer al infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción seleccionada, sin que exista fundamento o razón para seleccionar de inmediato y sin más el punto medio entre los extremos mínimo y máximo.

La Sala Superior se ha pronunciado respecto del tema en cuestión, refiriéndose a las sanciones en materia electoral y a las circunstancias que deben tomarse en consideración al momento de imponerlas, de conformidad con las normas atinentes y la interpretación contenida en diversas tesis y jurisprudencias.

Consideramos que resulta orientadora la Jurisprudencia S3ELJ 24/2003 de rubro: SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN (histórica), que aunque ya no está vigente puede servir como un referente del tema.

En este criterio, se establecía en relación a las circunstancias que rodean a la infracción que:

“...la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa.”

Por lo que se refiere a la calificación de la falta, en el criterio de referencia se señalaba:

“Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

En cuanto a la individualización de la sanción:

“Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.”

Del estudio de las tesis y jurisprudencias citadas se deriva claramente que la facultad del Instituto Nacional Electoral para imponer sanciones -conferida actualmente a la Sala Regional Especializada en Procedimientos Especiales Sancionadores-, no es ilimitada e irrestricta, sino que, por el contrario, se encuentra vinculada al respeto de una serie de requisitos y condiciones reguladas a nivel legal y a la interpretación jurisprudencial.

Como referencia, por ser un criterio que ya no se encuentra vigente, citamos la Jurisprudencia S3ELJ 09/2003 (histórica), de rubro: ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, en la cual se precisaba que el Consejo General del Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral), debía analizar las circunstancias particulares y la gravedad de la falta al momento de imponer una sanción, ya que el legislador incorporó en la ley únicamente las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral, y remitió las demás condiciones a la consideración del Consejo General, específicamente las que se refieren a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

En efecto, la autoridad electoral tiene que señalar de forma clara y expresa las razones que demuestren: I) la gravedad de la responsabilidad en que se incurra. II) las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. III) las condiciones socioeconómicas del infractor. IV) las condiciones externas y los medios de ejecución. V) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. VI) el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Bajo esta perspectiva, la Sala Superior ha señalado que en el régimen sancionador electoral es necesaria la existencia de: I) Una norma que contenga una obligación o una prohibición a cargo de algún sujeto. II) Otra norma con una prevención general, relativa a que, si alguien comete una infracción (ya sea por incumplir alguna obligación o por violar una disposición), se impondrán sanciones. III) Un catálogo general de sanciones aplicables cuando se actualice alguna conducta infractora.

5.11 Conclusiones.

Primera. La intención del legislador de crear un procedimiento sumarísimo dejó precisado que, a pesar de la brevedad, las resoluciones deberán cumplir con los principios de exhaustividad, certeza, proporcionalidad y legalidad.

Segunda. La queja o denuncia podrá ser presentada por cualquier persona, salvo cuando se trate de propaganda calumniosa, ya que en ese caso sólo podrá ser presentada por la persona que se considere agraviada. Lo anterior en términos de la Jurisprudencia 36/2010 de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA.

En esta Jurisprudencia se hacía alusión también a la propaganda denigratoria, lo que ya no resulta aplicable dada la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada en 2014, que modificó, entre otras disposiciones, el Apartado C, de la Base III, del artículo 41 del propio texto constitucional, para quedar en los siguientes términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.”

Tercera. La queja o denuncia es el acto mediante el cual una persona da a conocer al Instituto Nacional Electoral o a los organismos públicos locales, hechos que considera como probablemente violatorios de las normas electorales. Esa definición se encuentra precisada en el artículo 7, párrafo primero, fracción XXIII, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Cuarta. Los supuestos legales de procedencia de una queja o denuncia en la vía del procedimiento especial sancionador, implican la realización de conductas: 1. Que violen las disposiciones establecidas en la Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las reguladas en el octavo párrafo del artículo 134 del propio ordenamiento constitucional. 2. Las que contravengan las normas que regulan la propaganda política o electoral. 3. Las que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Quinta. La Sala Superior ha incorporado un supuesto más de procedencia de una queja o denuncia en la vía del procedimiento especial sancionador, al establecer que el derecho de réplica se protege a través del procedimiento especial sancionador, con base en la Jurisprudencia 13/2013 de rubro: DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

Sexta. Los requisitos legales de procedibilidad de la queja o denuncia, son los siguientes: 1. Nombre del quejoso o denunciante y su firma autógrafa o huella digital. 2. Domicilio para oír y recibir notificaciones. 3. Los documentos que comprueben la personería. 4. Narración clara de los hechos motivo de la denuncia. 5. Ofrecimiento y exhibición de las pruebas con que cuente el quejoso o denunciante o en su caso, la mención de las que habrán de requerirse, por no poderlas obtener el propio quejoso. 6. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

Séptima. La autoridad electoral local será quien presentará la queja o denuncia ante el Instituto Nacional Electoral cuando se trate de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las leyes electorales por difusión de propaganda en radio o televisión en las entidades federativas. El Instituto será la autoridad que, por regla general, resolverá este tipo de quejas o denuncias concernientes a radio y televisión.

Octava. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral o los órganos desconcentrados del propio Instituto -en los supuestos de sus respectivas competencias- se encuentran facultados para realizar las investigaciones preliminares que consideren pertinentes, en un plazo muy breve, para determinar si admiten o desechan la queja o denuncia. Este criterio fue sustentado en el fallo recaído en el expediente SUP-REP-8/2014.

Novena. El Instituto Nacional Electoral creó, a partir de 2014, un Sistema Integral de Quejas y Denuncias (que se integra mediante expedientes electrónicos), para el trámite y seguimiento de las quejas o denuncias presentadas con motivo de un procedimiento especial sancionador. Por convenio con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior, así como la Sala Regional Especializada, tienen acceso al Sistema con la finalidad de tomar conocimiento del asunto desde el inicio del procedimiento. El Sistema propicia una mayor relación entre ambas instituciones y la celeridad del procedimiento especial sancionador.

Décima. Consideramos que los razonamientos contenidos en la Tesis XLI/2009 de rubro QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER resultan aplicables, mutatis mutandi y por igualdad de razón, respecto al plazo (de 24 horas) para admitir o desechar una queja o denuncia en el procedimiento especial sancionador. La realización de diligencias o los requerimientos de información para allegarse elementos necesarios para su determinación debe llevarse a cabo en un plazo muy breve, acorde con la naturaleza del referido procedimiento.

Undécima. Estimamos que el criterio sustentado en la Jurisprudencia 20/2009 de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO, resulta aplicable, mutatis mutandi y por igualdad de razón, en cuanto al desechamiento que puede dictar la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, cuando del análisis preliminar de los hechos denunciados advierta, en forma evidente, que no constituyen una violación en materia de propaganda político electoral.

Duodécima. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es el órgano facultado para pronunciarse sobre la imposición o no de medidas cautelares, realizando, en su caso, una investigación atinente a constatar que el hecho objeto de la petición de la medida cautelar es verídico; para tal efecto, puede ordenar diligencias para mejor proveer, como lo refiere la Jurisprudencia 10/97 de rubro: “DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER.

Décima tercera. Durante el proceso electoral 2014-2015 se atribuyó competencia, por primera vez, a los órganos desconcentrados para el dictado de medidas cautelares. Así quedó establecido en el artículo 38, párrafo primero, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral

Décima cuarta. En relación a la admisión de la queja o denuncia, consideramos que es procedente la figura de la prevención cuando el quejoso omitió alguno o varios de los requisitos para su presentación (salvo que la denuncia sea evidentemente frívola) o los satisfizo irregularmente, aunque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señale, en el artículo 471, quinto párrafo, que la denuncia será desechada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, sin prevención alguna, en los supuestos a que se refiere dicho numeral. Lo anterior lo afirmamos con base en lo sustentado en la Jurisprudencia 42/2002 de rubro PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTE PREVISTA LEGALMENTE, en la que se señala que la autoridad electoral debe formular y notificar una prevención, concediendo un plazo breve, para que el promovente manifieste lo que a su derecho convenga en relación a los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos de manera irregular o para probar que su escrito cumple con los requisitos exigidos por la ley.

Décima quinta. El sobreseimiento de la queja o denuncia, procede cuando: 1. Sobrevenida alguna de las causales de improcedencia, con posterioridad a su admisión. 2. El denunciado sea un partido político que haya perdido su registro en fecha posterior a su admisión. 3. El denunciante se desista de la queja o denuncia, siempre y cuando lo haga antes de que se

apruebe el proyecto de resolución y que -a juicio de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral o por el progreso de la investigación- no se trate de la imputación de hechos graves, ni se afecten los principios rectores de la función electoral.

Décima sexta. La Sala Superior ha establecido que el plazo para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos se debe computar a partir del emplazamiento y no así a partir de la admisión de la queja. Así lo consideró en la Jurisprudencia 27/2009 de rubro AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO, en la cual estimó que el denunciado debe tener conocimiento verídico, completo y oportuno de la existencia de dicho procedimiento, así como de las razones en que se apoya, de tal manera que pueda preparar su defensa y recabar las pruebas que considere pertinentes.

Décima séptima. Por lo que se refiere a la sanción, la autoridad debe considerar las circunstancias de cada caso sometido a su resolución, contando con el arbitrio suficiente para calificar la infracción y para imponer la clase de sanción que considere procedente, así como para individualizarla. Este criterio se encuentra establecido en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-7/2014.

Bibliografía.

Carretero Pérez et.al. (1992). Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.

Gozáñi, Osvaldo Alfredo. (2014). Medidas cautelares en el derecho procesal electoral, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 27, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Nieto, Alejandro. (2005). Derecho Administrativo Sancionador, cuarta edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid.

Roldán Xopa, José. (2012). El procedimiento especial sancionador en materia electoral, Colección Cuadernos para el Debate, Proceso Electoral Federal 2011-2012, Número 1, Instituto Federal Electoral, México.

Diccionarios.

Diccionario de la lengua española. Voces impresión dactilar o impresión digital, (consultable en <http://dle.rae.es/#/?id=L6lME04>). Consulta realizada el día lunes 21 de diciembre de 2015.

Legislación.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (Consultable en www.te.gob.mx liga Legislación).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (Consultable en www.te.gob.mx liga Legislación).

Reglamentos.

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. (Consultable en www.te.gob.mx sitio de consulta de la Reforma Político Electoral 2014).

Jurisprudencia y tesis del TEPJF. (Consultable en www.te.gob.mx Liga Jurisprudencia).

Acuerdo General.

Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2/2018, de diez de julio de dos mil dieciocho, por el que se aprueba la depuración y actualización de la jurisprudencia y tesis en materia electoral, así como la publicación de la compilación 1997-2018. (Consultable en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección) del jueves 26 de julio de 2018.

Sentencias dictadas por la Sala Superior del TEPJF. (Consultable en www.te.gob.mx Liga Sentencias).

Capítulo 6.

Los Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización

Sumario. 6.1 Introducción. 6.2 La reforma constitucional de 2013-2014 y la secundaria de 2014 atinente a la materia de la fiscalización. 6.3 Órganos del INE competentes para la sustanciación y resolución de esta clase de procedimientos. 6.4 Los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización. 6.4.1 Notificaciones. 6.4.2 Pruebas. 6.4.3 Acumulación y escisión. 6.4.4 Los procedimientos oficiosos y quejas presentadas fuera de proceso electoral. 6.4.5 Normas comunes a los procedimientos sancionadores. 6.4.6 Causales de improcedencia, de desechamiento y de sobreseimiento. 6.4.7 Prevención al

quejoso o denunciante. 6.4.8 Sustanciación del procedimiento. 6.4.8.1 Emplazamiento y requerimientos. 6.4.8.2 Cierre de instrucción y elaboración del proyecto de resolución. 6.4.9 Quejas presentadas durante los procesos electorales relativas a precampañas o campañas. 6.4.9.1 Tramitación y sustanciación del procedimiento. 6.4.9.10 Resoluciones y sanciones. 6.5 Impugnación de la elección del diputado federal por el 03 Distrito Electoral Federal, con sede en Benito Juárez, Quintana Roo, por probable rebase de tope de gastos de campaña. 6.6 Impugnación de los dictámenes consolidados y las resoluciones dictadas por el INE, en relación a los egresos de los partidos políticos y candidatos en las campañas electorales relativas al proceso electoral federal y los comicios locales celebrados en 2014-2015. 6.7 Impugnación del fallo de la Sala Regional Xalapa recaído en el caso de la elección del diputado federal por el 03 Distrito Electoral Federal, con sede en Benito Juárez, Quintana Roo. 6.8 Sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-741/2015. 6.9 Conclusiones. 6.10 Fuentes de consulta.

6.1 Introducción.

Ciro Murayama (2009, 372-3) refiere, en su excelente ensayo denominado: “Financiamiento a los partidos políticos”, que las legislaciones electorales de diversos países en materia de regulación de los recursos financieros de los partidos políticos, permiten identificar los siguientes temas comunes:

- a) financiamiento público;
- b) financiamiento privado;
- c) fuentes prohibidas de financiamiento;
- d) topes a los gastos y,
- e) fiscalización y sanciones.

Murayama señala, en relación a estos temas, que si bien existen retos comunes que deben enfrentar las democracias, las respuestas son diferentes en cada país, así como en cada momento histórico.

En la valiosa obra titulada: “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político”, publicado en el año 2015 por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se precisan las siguientes siete recomendaciones principales en relación al estado actual de los asuntos en materia de financiamiento político:

“1. *El contexto es la clave.*” En esta recomendación se señala que las normas relativas al financiamiento político establecidas conforme al contexto de un país determinado, cuentan con mayores posibilidades para su aplicación y cumplimiento.

“2. *Las leyes son importantes, pero logran poco por sí mismas.*” En este punto, se señala que factores como el ambiente democrático, en el que exista respeto por el Estado de Derecho, incrementan la posibilidad de regular y controlar el financiamiento político, más que las leyes por sí mismas.

“3. *El cumplimiento de la ley es el eslabón más débil.*” En este apartado, se menciona que en los últimos diez años el deficiente cumplimiento de la ley ha sido identificado como el elemento más débil en el control del financiamiento político, y que esta tendencia permanece en los tiempos actuales. Por ello, se recomienda que los legisladores proporcionen a los organismos que vigilan el ejercicio del financiamiento, el poder político necesario para que puedan hacer cumplir la ley de manera eficaz, de tal manera que exista un compromiso serio en materia de transparencia, así como en el aumento de la confianza de la sociedad en el ámbito político.

“4. *Es preciso abordar la brecha de género en el financiamiento.*” En esta parte, se manifiesta que la legislación relativa al financiamiento político debe abatir las desigualdades que existen entre mujeres y hombres en la recaudación o en el acceso a dicho financiamiento. Asimismo, se recomienda a los partidos políticos que, además de ajustarse a las reglas

atinentes al financiamiento político, lleven a cabo reformas voluntarias en su seno interno, para fomentar la participación de las mujeres y la captación de fondos a su favor.

“5. Las redes de pares son una forma eficaz de fomentar las reformas.” En esta parte, se señala que son muy pocas las iniciativas regionales mediante las cuales los países crean normas sobre el financiamiento político y la supervisión de su cumplimiento. Por lo anterior, se recomienda la creación de redes de pares regionales que identifiquen las deficiencias de las políticas de cada país en materia de financiamiento político, lo cual ejercería presión entre los diversos países para emprender reformas institucionales y legislativas al respecto.

“6. Es necesaria una mayor implicación en el desarrollo de las regulaciones del financiamiento político.” En este apartado, se menciona que una forma eficaz de asegurar que las normas sobre financiamiento político no sirvan de manera exclusiva a los intereses de los políticos, consiste en involucrar en su desarrollo al más elevado número de partes interesadas, debiendo tener cuidado de no establecer normas demasiado restrictivas que afecten el dinamismo de los partidos políticos.

“7. La información sobre el financiamiento de los partidos y los candidatos debe ser clara y accesible.” En este punto, se señala que es sorprendente la escasez de documentación sistemática acerca de los ingresos y gastos de los partidos políticos y los candidatos en todo el mundo. Asimismo, que son muy pocos los organismos vigilantes del financiamiento que pueden proporcionar informes detallados al respecto, muy pocas las organizaciones de la sociedad civil que dispongan de una eficaz metodología de supervisión y que, posiblemente, sean muy pocos los partidos que cuenten con una contabilidad detallada y accesible a la sociedad. Por lo anterior, en esta recomendación se precisa que hasta que no se proporcione información acerca de las finanzas de los partidos y de los candidatos, que sea accesible, será difícil obtener transparencia acerca del dinero que se utiliza en la política.

Respecto a estas siete recomendaciones principales, consideramos que debe construirse en nuestro país un contexto de exigencia, de parte de la sociedad, para que se realicen las acciones que resulten pertinentes para su logro y consolidación.

Por lo que se refiere a nuestro país, Murayama (2009, 372-3) refiere -en el ensayo que ya hemos citado en el inicio de este capítulo- que la legislación relativa al financiamiento a los partidos políticos se ha construido en fechas recientes y que si bien desde 1977 los partidos políticos fueron reconocidos constitucionalmente como entidades de interés público fue hasta la reforma de 1996 cuando las condiciones de las contiendas electorales tuvieron una evolución importante.

Murayama señala que en ese tiempo se precisaron en nuestro país las siguientes cuestiones:

- Que el financiamiento público prevalecería sobre el privado;
- Que el financiamiento público se distribuiría equitativamente.
- Que cuando se realizaran las campañas electorales, la cifra de los recursos públicos se duplicaría.
- Se regularon en la ley las modalidades de financiamiento privado y los límites de las aportaciones de carácter privado.
- Se prohibió que diversas autoridades y personas físicas y jurídicas pudieran realizar aportaciones a los partidos.
- Se estableció la forma en que la autoridad administrativa electoral precisaría el monto máximo de gastos por tipo de candidatura, y se dispuso que sólo los partidos políticos podrían comprar propaganda electoral en radio y televisión, y no así otras personas.

El autor que venimos citando menciona que a partir de 1996 por primera vez en nuestro país se contó con un sistema de fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, creándose para tal fin una Comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Enseguida, refiere que con la reforma constitucional de 2007 y la secundaria de 2008 (al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, actualmente abrogado), se realizaron modificaciones al diseño de 1996. Tales cambios, precisados por dicho autor, fueron los siguientes:

- Se simplificó la fórmula para calcular el monto total de financiamiento público y se redujo la cifra para las campañas electorales federales.
- Se delimitó el total de financiamiento privado que podían recibir los partidos políticos.
- Se reiteraron las prohibiciones dirigidas a determinadas autoridades y personas físicas y jurídicas, relativas a aportaciones a las campañas electorales.
- Se estableció la prohibición de realizar aportaciones en especie a los institutos políticos, mediante campañas pagadas por terceros en radio y televisión.
- Se estableció que los partidos tendrían prohibido destinar recursos para pagar la difusión de propaganda en radio y televisión, lo que disminuyó los topes de gastos de campaña.
- Se otorgaron mayores facultades a la autoridad administrativa electoral en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, creándose la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como órgano especializado en dicha materia, con rango de órgano central del entonces Instituto Federal Electoral.

6.2 La reforma constitucional de 2013-2014 y la secundaria de 2014 en materia político-electoral.

Durante los años de 2013 y 2014 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral y se crearon diversas leyes generales, entre ellas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos. Tales reformas, reiteraron las modificaciones introducidas por las anteriores reformas de 2007 y 2008 al diseño del modelo de financiamiento de los partidos políticos e introdujeron nuevos cambios.

Entre esos cambios, destaca la supresión de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que era un órgano central del entonces Instituto Federal Electoral, instituyéndose ahora una Comisión de Fiscalización de dichos recursos integrada por Consejeros del Instituto Nacional Electoral, así como la creación de una Unidad Técnica de Fiscalización, como órgano auxiliar de la referida Comisión.

En relación al modelo actual de financiamiento a los partidos políticos, pueden destacarse las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la ley establecerá:

- Los límites de los gastos que se realicen en los procesos internos de selección de candidatos que lleven a cabo los partidos políticos.
- Los relativos a las campañas electorales.
- El monto máximo que podrán tener las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
- La regulación de los procedimientos para el control, fiscalización y vigilancia - durante la campaña- del origen y destino de todos los recursos de que dispongan.
- Las sanciones que deban imponerse por la falta de cumplimiento de estas disposiciones.

La Ley General de Partidos Políticos regula los diversos tipos de financiamiento que pueden recibir los institutos políticos:

Financiamiento público. En el artículo 50 se establece el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento público para sus actividades, mismo que deberá distribuirse equitativamente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las Constituciones de las entidades federativas.

Se señala, asimismo, que el financiamiento público deberá prevalecer en relación a los otros tipos de financiamiento autorizados, y que deberá destinarse al sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a los gastos en procesos electorales, así como a sus actividades específicas.

El artículo 51, párrafo primero, indica que los institutos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas que la propia Ley General de Partidos Políticos les otorga, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. El artículo 51, párrafo primero, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral –cuando se trate de los partidos nacionales– y el Organismo Público Local –si se trata de partidos locales– determinará anualmente el monto total que se distribuirá a los partidos políticos.

Para tal fin, desarrollará la siguiente fórmula: Procederá a multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según corresponda, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal –tratándose de partidos nacionales– o el salario mínimo de la región en que se ubique la entidad federativa respectiva –para el caso de los partidos locales–. El resultado de esa operación constituirá el financiamiento público anual para sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá conforme a lo dispuesto en el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución. Las cantidades que resulten se entregarán a los partidos mediante ministraciones mensuales, en atención al calendario presupuestal aprobado anualmente.

Recursos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En cuanto a esta clase de recursos, se establece que cada partido se encuentra obligado a destinar, anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

Financiamiento para gastos de campaña. El artículo 51, inciso b), del citado ordenamiento, señala que en el año en que se realicen elecciones para la renovación del titular del Poder Ejecutivo federal o del local, así como de los integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión o de la Cámara de Diputados de alguna entidad federativa, se entregará a cada partido político -nacional o local, según sea el caso- para cubrir los gastos de campaña, un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda en ese año, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Cuando únicamente se renueve la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, según sea el caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del

financiamiento público que le corresponda, en ese año, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

En la Ley General citada, se establece que el financiamiento de campaña será administrado por cada instituto político, y que deberá establecer el prorrateo a que se refiere la propia Ley General de Partidos Políticos, debiendo informar de ello –diez días antes del inicio de la campaña electoral– a la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para que este órgano lo haga del conocimiento del Consejo General del INE en la siguiente sesión que celebre. Se dispone, asimismo, que los porcentajes de prorrateo no podrán ser modificados, una vez que se hubiese informado al INE.

Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público. El artículo 51, primer párrafo, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, establece que los partidos políticos recibirán financiamiento público para apoyar la educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y las tareas editoriales que realicen, por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias. El monto total será distribuido conforme a lo dispuesto en la fracción II del inciso a) del propio artículo 51. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, vigilará que los partidos destinen este financiamiento exclusivamente a las actividades señaladas. Por otra parte, se dispone que las cantidades que correspondan a cada instituto político serán entregadas en ministraciones mensuales, atendiendo al calendario presupuestal aprobado anualmente.

Financiamiento a partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o que hubieran conservado su registro legal, pero que no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en un Congreso local. En el párrafo segundo del artículo 51 de la citada Ley General, se dispone que los institutos políticos tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

“a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere

este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.”

El artículo 51, en su párrafo tercero, establece que las cantidades a que se refiere el inciso a), del citado párrafo segundo, se entregarán en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y conforme con el calendario presupuestal aprobado para el año respectivo.

Financiamiento público local. En el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos se establece que un partido político nacional puede recibir recursos públicos locales, siempre y cuando hubiera obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, en la entidad federativa que corresponda, y que las reglas de este tipo de financiamiento se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

Financiamiento privado. En el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, se establecen las reglas atinentes a los siguientes tipos de financiamiento privado a que tienen derecho los institutos políticos:

- Financiamiento por la militancia.
- Financiamiento de simpatizantes.
- Autofinanciamiento.
- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Financiamiento a candidaturas independientes. En el artículo 379, párrafo primero, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se señala que los aspirantes a dichas candidaturas tendrán derecho a recibir y utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades.

Por lo que se refiere a quienes ya hubiesen obtenido tales candidaturas, se dispone que tendrán derecho a recibir y utilizar el financiamiento público que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que les permita contender en igualdad de circunstancias respecto de los candidatos postulados por un partido político de nueva creación. Así lo ha establecido la Sala Superior en la Tesis LIII/2015 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN, del tenor siguiente:

“De una interpretación sistemática y funcional del artículo 35, fracción II, en relación con el 116, fracción IV, inciso p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que es derecho de los ciudadanos solicitar su registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular, registro que se otorgará siempre y cuando cumplan los requisitos que la propia ley determine; por ello, una vez superada la etapa de registro, esas candidaturas deberán regirse por un marco normativo en relación con la obtención de recursos públicos que les permitan contender en igualdad de circunstancias respecto de sus similares postulados por algún partido político de nueva creación más allá de las diferencias evidentes o de las derivadas del texto constitucional, lo cual es acorde con la equidad que debe regir en materia de financiamiento.”

Asimismo, el órgano jurisdiccional ha establecido que a dichas candidaturas independientes no les resultará aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Así lo ha considerado al sustentar la Tesis XXI/2015 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, en la que se señala lo siguiente:

“A la luz de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en una interpretación pro persona del derecho de las y los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales.”

La Sala Superior señala en la propia Tesis XXI/2015, que este criterio se apoya en tres premisas:

La primera premisa consiste en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la propia Sala Superior, han considerado que el marco normativo que regula a los partidos políticos no es aplicable a las y los candidatos independientes, ya que se encuentran en situaciones jurídicas diferentes, no equiparables. Por lo anterior, la Sala Superior, partir de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estima que no resulta viable aplicar a las candidaturas independientes, las limitaciones que fueron concebidas para un esquema normativo e institucional propio de los partidos políticos.

La segunda premisa hace alusión a que el referido principio constitucional establece una limitación relativa al financiamiento privado, por lo cual no puede ser aplicada por analogía en relación a un supuesto que no es jurídicamente análogo.

La tercera premisa estriba en que la mencionada limitación resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, ya que al contar con un financiamiento público notablemente inferior al de los candidatos postulados por partidos políticos, el hecho de que el financiamiento privado se encuentre topado por el público, implica una reducción importante de sus posibilidades de contender en un proceso electoral.

Prohibición dirigida a diversas autoridades y personas físicas y jurídicas. El artículo 54, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos establece que los siguientes poderes, dependencias, organismos, partidos políticos y personas, no podrán realizar –bajo

ninguna circunstancia— aportaciones o donativos en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, a partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, así como los ayuntamientos, con excepción del financiamiento público establecido en la Constitución y en la propia Ley General de Partidos Políticos.
- Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- Las personas morales, y
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

El párrafo segundo del artículo 54, de la citada Ley General, señala que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

Asimismo, en el párrafo primero del artículo 55 de la Ley General de Partidos Políticos se establece que dichos institutos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

Aspirantes a candidaturas independientes. Estas personas no podrán recibir o utilizar los tipos de recursos, aportaciones, donaciones o apoyos económicos a que se refiere el artículo 380, párrafo primero, incisos b), c) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

- Recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano.

- Aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral.
- Toda clase de apoyo económico, político o propagandístico que pudiere ser otorgado por extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias.
- Aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o a través de interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, de los poderes, dependencias, organismos, partidos políticos y personas a que se refiere también el artículo 54, párrafo primero de la Ley General de Partidos Políticos, citado en el punto anterior denominado: Prohibición dirigida a diversas autoridades y personas físicas y jurídicas. Esta disposición se reitera en el artículo 401 de la citada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, conforme al inciso g), del párrafo primero, del citado artículo, los aspirantes a candidaturas independientes deberán rendir el informe de ingresos y egresos respectivo. El artículo 378, en su párrafo primero, dispone que al aspirante que no rinda el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la finalización del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como candidato independiente. En tanto que el párrafo 2, del propio artículo citado, establece que los aspirantes que no hubiesen obtenido el registro como candidatos independientes serán sancionados, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, si omitieron la entrega de los referidos informes.

Candidatos independientes. El artículo 394, párrafo primero, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que dichos candidatos deberán rechazar cualquier clase de apoyo económico, político o propagandístico que provenga de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Asimismo, dispone que no podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, de los poderes, dependencias, organismos, partidos políticos y personas a que se refiere también el artículo 54, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos, citado en el punto denominado: Prohibición dirigida a diversas autoridades y personas físicas

y jurídicas. El artículo 401 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reitera esta disposición.

El inciso m), del artículo 394 que venimos citando, así como el artículo 400, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que los candidatos independientes deberán abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo y metales y piedras preciosas, de cualquier persona física o moral.

El artículo 395, párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los candidatos independientes que no cumplan con las normas electorales que les resulten aplicables, serán sancionados en términos de la propia Ley General citada. En tanto que el artículo 402, párrafo primero, del ordenamiento citado, señala que los candidatos independientes no podrán solicitar créditos a la banca de desarrollo para financiar sus actividades, ni recibir aportaciones de personas no identificadas.

6.3 Órganos del INE competentes para la sustanciación y resolución de esta clase de procedimientos.

Los órganos competentes del INE para la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, son los siguientes:

- a) El Consejo General.
- b) La Comisión de Fiscalización.
- c) La Unidad Técnica de Fiscalización.

Por lo que se refiere al Consejo General, el artículo 77, párrafo 2, de la Ley General de partidos Políticos, establece que la revisión de los informes que estos institutos políticos presenten al Instituto, en relación al origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según sea el caso, así como la realización de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional

Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización, misma que deberá elaborar y presentar al propio Consejo General, el dictamen consolidado y el proyecto de resolución acerca de los referidos informes.

En cuanto a la Comisión de Fiscalización, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización establece en el artículo 5, párrafo primero, que dicha Comisión es el órgano encargado de supervisar la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y revisar los proyectos de resolución que le presente la Unidad Técnica de Fiscalización.

En tanto que la Unidad Técnica de Fiscalización, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2, del artículo 5, del citado ordenamiento, es el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en materia de fiscalización, formular los proyectos de resolución que presente a la Comisión de Fiscalización y, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.

Cuando la Unidad Técnica de Fiscalización se percate de la existencia de una posible violación a disposiciones jurídicas no relacionadas con la materia de fiscalización, deberá hacer del conocimiento de las autoridades competentes dicha situación o, en su caso, dar vista a las referidas autoridades a través de la resolución que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

6.4 Los Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Para preservar el modelo de financiamiento de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que se encuentra diseñado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto

Nacional Electoral ha expedido el Reglamento de Fiscalización³, así como el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización⁴.

La finalidad del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, consiste en controlar y vigilar el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos ante posibles vulneraciones a la ley.

Cuando las referidas violaciones son denunciadas ante la autoridad administrativa electoral procede la instauración de un procedimiento administrativo sancionador, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base II, párrafos penúltimo y último, así como en la Base V, Apartado B, inciso a), punto 6 e inciso b), párrafos penúltimo y último, disposiciones rectoras de las funciones fiscalizadora y sancionadora del Instituto Nacional Electoral.

En la Base II, párrafos penúltimo y último, del artículo 41 constitucional, se dispone que la ley garantizará que los partidos políticos dispongan, de manera equitativa, con los elementos que les permitan realizar sus actividades y que establecerá las reglas a que estará sujeto el financiamiento de los propios institutos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. En esta Base, también se precisa que el financiamiento público para los partidos que conserven su registro después de cada elección, se integrará con las ministraciones destinadas a sufragar sus actividades ordinarias permanentes, las que estén orientadas a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de naturaleza específica. Asimismo, que dicho financiamiento se otorgará conforme a lo establecido en la propia Base II y en lo que disponga la ley, misma que:

3 Aprobado mediante Acuerdo INE/CG263/2014, sufriendo diversas reformas a través de los siguientes Acuerdos: INE/CG350/2014; INE/CG1047/2015; INE/CG320/2016; INE/CG875/2016; INE/CG68/2017; INE/CG409/2017 e INE/CG04/2018. Este Reglamento puede consultarse en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DS-ReglamentoFisca-05012018.pdf> para la actualización respectiva, ya que varios de los Acuerdos referidos se emitieron con posterioridad a la elaboración de este Capítulo 6.

⁴ Aprobado mediante Acuerdo INE/CG264/2014. Este Reglamento sufrió reformas que se aprobaron mediante Acuerdos INE/CG1048/2015; INE/CG319/2016; e INE/CG614/2017; al respecto, debe consultarse este último Acuerdo —el cual se incorpora como anexo a la presente obra— para la actualización respectiva, ya que se emitió con posterioridad a la elaboración de este Capítulo 6.

- Establecerá los límites a los gastos que se realicen en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.
- Precisaré el monto máximo a que podrán ascender las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
- Regulará los procedimientos para el control, fiscalización y vigilancia, durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de que dispongan.
- Establecerá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.
- Regulará el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

En la Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la organización de las elecciones es una función del Estado Mexicano, que se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, conforme a lo que se dispone en el propio texto constitucional.

En el inciso a), punto 6, del Apartado B, de la Base V de la Constitución, se señala que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos corresponde, para los procesos electorales federales y locales, al Instituto Nacional Electoral

En tanto que en el inciso b), párrafos penúltimo y último, del citado Apartado B, de la Base V, de la Constitución, se dispone que para los procesos electorales federales la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos corresponderá al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; que la ley establecerá las atribuciones del Consejo para el ejercicio de tal función, y la definición de los órganos técnicos que dependan del propio Consejo, responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones que se estimen procedentes.

También se precisa que los secretos bancario, fiduciario y fiscal no limitarán el ejercicio de las atribuciones del Consejo General y que este órgano contará con el auxilio de las autoridades federales y locales. Asimismo, se dispone que en caso de que el Instituto

Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el medio para superar las limitaciones de los referidos secretos.

Por lo que se refiere al fundamento legal de la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en materia de prerrogativas de los partidos políticos, ésta se encuentra en el artículo 44, párrafo primero, inciso k), de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone: “1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones.... f) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;...”

El propio artículo 44, párrafo primero, inciso gg), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, confiere facultades al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación a los procedimientos sancionadores relativos a este ámbito, nos abocaremos a analizar los modelos que regula el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral -aprobado mediante Acuerdo INE/CG264/2014, como ya se señaló en páginas anteriores- haciendo alusión a diversas tesis y jurisprudencias sustentadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral es un reglamento autónomo que satisface los requisitos de legalidad y constitucionalidad que se exigen en el sistema jurídico mexicano para esta clase de ordenamientos, dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye la función de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales confiere la facultad reglamentaria al propio Consejo General, en relación a las prerrogativas de los partidos políticos, como ha quedado asentado en los párrafos anteriores.

El referido Reglamento fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de noviembre de dos mil catorce, por votación unánime de los Consejeros Electorales y entró en vigor al día siguiente.

6.4.1 Notificaciones.

Por lo que se refiere a las notificaciones, la Unidad Técnica de Fiscalización podrá autorizar a su personal para que realice dichas diligencias en los plazos correspondientes. También podrá solicitar el auxilio de las juntas locales y distritales o del área de notificaciones que determine el Instituto Nacional Electoral.

En el artículo 8 del Reglamento en estudio, se regulan los diferentes tipos de notificaciones que puede practicar la Unidad Técnica de Fiscalización. En el numeral 9 los plazos para la práctica de dichas notificaciones, en el precepto 10, los elementos que deben contener las cédulas de notificación y en el 11 los requisitos que deben satisfacerse para la práctica de las notificaciones personales.

En el artículo 12 se señalan los elementos que deben contener los citatorios dirigidos a las personas a notificar, así como el deber del notificador de levantar acta en la que asiente las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como las razones por las cuales no fue posible notificar al interesado personalmente.

En el artículo 13 del citado Reglamento se establecen las condiciones que deben cumplirse para que tengan validez y eficacia las notificaciones por estrados.

6.4.2 Pruebas.

En cuanto a las pruebas, en el Reglamento se destina el artículo 14 para definir el objeto de prueba y la facultad de la autoridad administrativa electoral para invocar hechos notorios. En el numeral 15 se contiene el catálogo de pruebas admisibles y en los preceptos 16, 17, 18 y 19 se definen los siguientes tipos de prueba: documentales, prueba técnica, prueba pericial y prueba de inspección ocular.

El artículo 20 se ocupa de detallar los elementos que deben contener las razones y constancias que se levanten respecto de la información obtenida de diversas fuentes. La valoración de las pruebas se encuentra regulada en el artículo 21 del Reglamento.

6.4.3 Acumulación y escisión.

Respecto a la denominada acumulación de acciones, Couture (2009: 72) señala que dicha figura procesal consiste en la unión de varias pretensiones en una misma demanda o en la unión de varios procesos en uno solo, para ser resueltos todos en una misma sentencia.

Por su parte, Devis Echandía (2004:199-200) sostiene que existe acumulación de acciones cuando el demandado procede a demandar, a su vez, -en el mismo proceso- a su demandante, (que es lo que se identifica como demanda de reconvención). También existe acumulación, señala este autor, cuando se acumulan procesos que se habían iniciado por separado.

En cuanto a la escisión, hemos sostenido en diversa obra (2000: 114) que esta figura procesal consiste en la separación de una cuestión litigiosa acumulada con otras o sobrevenida, que venía siendo del conocimiento de un juzgador, para que se sustancie y resuelva en juicio diferente.

La acumulación y la escisión se encuentran reguladas en los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento.

6.4.4 Los procedimientos oficiosos y quejas fuera de proceso electoral.

El Reglamento en análisis destina el Capítulo I, del Título Segundo, para regular los procedimientos oficiosos y quejas fuera de procesos electorales.

En el artículo 25, párrafo 1, se establece que es facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización sustanciar y tramitar los procedimientos y, en su caso, formular y proponer a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respectivos.

Los procedimientos oficiosos. Por lo que se refiere a los procedimientos de esta naturaleza, el artículo 26 dispone en sus diversos párrafos, lo siguiente:

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, ordenarán el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la resolución correspondiente.

3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirán al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores.

4. Para los supuestos contenidos en este artículo, la autoridad instructora procederá a acordar la integración del expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle número de expediente; dar aviso al Secretario; y publicar en los Estrados del Instituto el inicio del procedimiento oficioso de mérito.

5. Para la sustanciación de los procedimientos oficiosos se procederá en términos del presente Título en lo que resulte aplicable.

6. No serán motivo del inicio de un procedimiento oficioso, las vistas ordenadas previo a la aprobación de la resolución de informes correspondientes, derivadas de procedimientos administrativos diversos al de fiscalización en los que se advierta un beneficio económico sujeto de cuantificación a un sujeto obligado.

El procedimiento de queja. Este tipo de procedimiento podrá iniciarse a partir del escrito de denuncia que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, según lo dispuesto en el artículo 27.

En el artículo 28, párrafos 1 a 3, del Reglamento se contienen las siguientes disposiciones:

- Las quejas o denuncias podrán ser presentadas ante cualquier órgano del Instituto Nacional Electoral u Organismo Público Local.
- Cuando las quejas o denuncias hubiesen sido presentadas ante un órgano distinto a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, dicho órgano deberá remitirlo a la referida Unidad Técnica dentro de un plazo de 48 horas, computadas a partir de su recepción, para que dicha Unidad Técnica resuelva lo que estime procedente.
- Si las facultades de fiscalización se delegaron, las quejas o denuncias relacionadas con financiamiento proveniente de las entidades federativas, deberán presentarse ante el Organismo Público Local correspondiente.

6.4.5 Normas comunes a los procedimientos sancionadores.

Esta clase de normas se encuentran contenidas en el Capítulo II, del Título Segundo, del Reglamento.

El artículo 29, párrafo primero, establece que las quejas deberán presentarse por escrito y que deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, indicación de la persona que las pueda oír y recibir en su nombre.
- Narración expresa y clara de los hechos que dan motivo a la queja o denuncia.
- Descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos denunciados.
- Aportar elementos probatorios, aun de naturaleza indiciaria, de que disponga el quejoso y que apoyen sus afirmaciones, así como mencionar las pruebas de las que no disponga, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

- El carácter con que se ostenta el quejoso

En el párrafo segundo, del citado artículo 29, se establece que cuando las quejas se presenten en representación de un partido, podrá hacerse a través de las siguientes personas:

- El representante acreditado ante el Consejo del Instituto Nacional Electoral o su equivalente ante los Organismos Públicos Locales.
- El integrante del Comité Nacional o de comités estatales, distritales, municipales o sus equivalentes. Dicha persona deberá comprobar su personería con el nombramiento que se le haya extendido conforme a los Estatutos del partido.
- El representante legal debidamente autorizado, quien deberá presentar copia del documento con el que compruebe dicha representación.

En el tercer párrafo se dispone que cuando se trate de queja de candidato independiente, dicha persona podrá promoverla por su propio derecho, por conducto de su representante legal, o bien, por la persona encargada de sus finanzas.

En el párrafo cuarto se señala que cuando se trate de queja de persona moral, dicha queja se presentará por su legítimo representante en términos de la legislación aplicable, acompañando copia certificada del documento que acredite la personería con la que se ostenta.

En el quinto párrafo, se refiere que en el caso de que no se compruebe la representación con la documentación que se exige en los numerales 2, 3 y 4 de este artículo 29, la queja se tendrá por presentada a título personal.

Respecto a los requisitos de admisión de una queja o denuncia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación precisó en la Jurisprudencia 67/2002 de rubro QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, que son los siguientes:

- “1. Los hechos afirmados en la denuncia configuren, en abstracto uno o varios ilícitos sancionables a través de este procedimiento;
2. Contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos,...
3. Se aporten elementos de prueba suficientes para extraer indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja.

El objeto esencial de este conjunto de exigencias consiste en garantizar la gravedad y seriedad de los motivos de la queja, como elementos necesarios para justificar que la autoridad entre en acción y realice las primeras investigaciones, así como la posible afectación a terceros, al proceder a la recabación de los elementos necesarios para la satisfacción de su cometido.”

La Sala Superior precisó, asimismo, la finalidad de cada uno de los referidos requisitos:

“Con el primero, se satisface el mandato de tipificación de la conducta denunciada, para evitar la prosecución inútil de procedimientos administrativos carentes de sentido, respecto de hechos que de antemano se advierta que no son sancionables.

Con el segundo, se tiende a que los hechos narrados tengan la apariencia de ser verdaderos o creíbles, de acuerdo a la forma natural de ser de las cosas, al no encontrarse caracteres de falsedad o irrealidad dentro del relato,...

El tercer requisito fortalece a los anteriores, al sumar a la tipificación y a la verosimilitud ciertos principios de prueba que, en conjunción con otros, sean susceptibles de alcanzar el grado de probabilidad necesario para transitar a la segunda fase, que es propiamente la del procedimiento administrativo sancionador electoral.

Estos requisitos tienen por finalidad evitar que la investigación, desde su origen, resulte en una pesquisa general injustificada, prohibida por la Constitución de la República.”

En el artículo 440, inciso e, fracciones I a IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen los supuestos en que las quejas presentadas se considerarán frívolas:

- Las demandas o promociones en las cuales se expresen pretensiones que no sean viables jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se ajustan a derecho.
- Aquellas en las que se narren hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura del escrito y no se presenten elementos mínimos probatorios para comprobar que son verídicos.
- Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral.
- Aquéllas que se basen únicamente en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que se pueda comprobar su veracidad a través de otros medios.

El artículo 447, párrafo I, inciso d), de La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos o, en su caso, de cualquier persona física o moral, a la propia ley, la presentación de denuncias frívolas, señalando que se entenderán como tales aquellas que se promuevan respecto de hechos que no estén apoyadas en ningún medio de prueba, o que no puedan actualizar el supuesto jurídico en que se sustente la queja o denuncia.

En la Jurisprudencia 33/2002 de rubro FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE, el órgano jurisdiccional se refiere a este calificativo en los siguientes términos:

“El calificativo frívolo, aplicado a los medios de impugnación electorales, se entiende referido a las demandas o promociones en

las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.

...

Cuando dicha situación se presenta respecto de todo el contenido de una demanda y la frivolidad resulta notoria de la mera lectura cuidadosa del escrito, las leyes procesales suelen determinar que se decrete el desechamiento de plano correspondiente, sin generar artificiosamente un estado de incertidumbre; sin embargo, cuando la frivolidad del escrito sólo se pueda advertir con su estudio detenido o es de manera parcial, el desechamiento no puede darse, lo que obliga al tribunal a entrar al fondo de la cuestión planteada.

...

Tales conductas deben reprimirse, por lo que el promovente de este tipo de escritos, puede ser sancionado, en términos de la disposición legal citada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso.”

6.4.6 Causales de improcedencia, de desechamiento y de sobreseimiento.

Causales de improcedencia. El artículo 30, párrafo 1, del Reglamento, señala que el procedimiento será improcedente cuando:

- Los hechos motivo de la queja resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.

- Dichos hechos se consideren frívolos conforme a lo dispuesto en el artículo 440, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Se omita cumplir con alguno de los requisitos que se exigen en el párrafo 1, fracciones III, IV y V del artículo 29 del propio Reglamento.
- La queja se hubiese presentado después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan realizado los hechos denunciados.
- La queja se refiera a hechos imputados a los sujetos obligados que hayan sido materia de otro procedimiento resuelto por el Consejo General del INE.
- La Unidad Técnica sea notoriamente incompetente para conocer acerca de los hechos motivo de la queja
- El denunciado sea un partido o agrupación que haya perdido su registro en fecha anterior a la presentación de la queja.

En el párrafo 2, del propio artículo 30, se establece que la Unidad Técnica de Fiscalización llevará a cabo el estudio, de oficio, de las causas de improcedencia del procedimiento y si advierte que se actualiza alguna de ellas procederá a la elaboración del Proyecto de Resolución.

Causales de desechamiento. El artículo 31, párrafo 1, del Reglamento establece que el escrito de queja se desechará cuando:

- Se actualice alguno de los supuestos señalados en las fracciones IV, V, VI y VII del párrafo 1 del artículo 30 del propio Reglamento.
- Se actualice alguna de las causales de improcedencia referidas en el párrafo 1, fracciones I, II y III del artículo 30 del propio Reglamento, sin que se desahogue la prevención en el plazo establecido.

En el párrafo 2, de este artículo 31, se señala que el desechamiento de una queja no prejuzga sobre el fondo del asunto y que no constituye obstáculo para que la autoridad pueda ejercer las atribuciones en materia de fiscalización o dar vista a las autoridades competentes.

En el párrafo tercero, del citado artículo 31, se dispone que cuando se actualice el supuesto establecido en el artículo 440, numeral 1, inciso e), de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales, se dará vista a la Secretaría para que se imponga la sanción que resulte procedente, una vez que la resolución respectiva haya quedado firme.

Causales de sobreseimiento. En las fracciones I y II del artículo 32 del Reglamento, se señala que el procedimiento podrá sobreseerse cuando se actualice el supuesto de improcedencia regulado en el artículo 30, párrafo 1, fracción II, del propio Reglamento y cuando dicho procedimiento haya quedado sin materia.

6.4.7 Prevención al quejoso o denunciante.

El fenómeno procesal de la prevención, así como los efectos en caso de no desahogarse por el interesado, se encuentran regulados en el artículo 33 del Reglamento que señala que cuando el escrito de queja no satisfaga los requisitos exigidos en las fracciones III, IV o V del párrafo 1, del artículo 29, o en las fracciones I y II del artículo 30, del Reglamento, la Unidad Técnica de Fiscalización dictará un acuerdo otorgando al quejoso un plazo de tres días hábiles, computados a partir del día en que surta efectos la notificación personal practicada, para que subsane las omisiones, apercibiéndole que de no hacerlo se desechará la queja.

6.4.8 Sustanciación del procedimiento.

Esta importante etapa se encuentra regulada en el artículo 34, párrafos 1 a 6, del Reglamento, de conformidad con las siguientes disposiciones:

- *Recepción de la queja y admisión dela misma, en su caso.* Una vez que se hubiere recibido una queja, la Unidad Técnica de Fiscalización le asignará un número de expediente y lo registrará en el libro de gobierno. Si dicha queja satisface todos los requisitos que se exigen en el Reglamento, se admitirá dentro de un plazo de cinco días. En caso de que la Unidad Técnica de Fiscalización estime que debe reunir elementos previos a la admisión, el plazo será hasta de treinta días. El acuerdo, en estos casos, se notificará al Secretario, (párrafo 1).
- *Publicación del acuerdo de admisión.* La Unidad Técnica de Fiscalización procederá a fijar en los estrados del Instituto, durante setenta y dos horas, el acuerdo de admisión

del procedimiento y la cédula de conocimiento, notificando al denunciado el inicio de dicho procedimiento. Asimismo, le correrá traslado con copia simple de las constancias del expediente y llevará a cabo la instrucción respectiva, (párrafo 2).

- *Prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización.* Esta facultad prescribe en el plazo de cinco años, computados a partir de la fecha señalada en el acuerdo de inicio, (párrafo 3).
- *Presentación de los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión de Fiscalización.* La Unidad Técnica de Fiscalización dispondrá de noventa días para presentar estos Proyectos, computados a partir de la fecha en que se dicte el acuerdo de inicio, (párrafo 4).
- *Plazo adicional para la Presentación de los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión de Fiscalización.* Si fuera necesario un plazo adicional al señalado en el párrafo anterior, por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se lleven a cabo, la Unidad Técnica de Fiscalización podrá ampliar el plazo, mediante acuerdo debidamente motivado, dando aviso al Secretario y al Presidente de la Comisión, (párrafo 5).
- *Ampliación de la investigación o apertura de un nuevo procedimiento para su investigación.* Si durante la sustanciación se observan elementos de prueba o indicios sobre conductas distintas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica de Fiscalización podrá ampliar el objeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento, (párrafo 6).

6.4.8.1 Emplazamiento y requerimientos

Las normas que rigen a estos importantes actos de comunicación procesal, se encuentran contenidas en los artículos 35 y 36 del Reglamento, de conformidad con lo siguiente:

El artículo 36, párrafo primero, establece que la Unidad Técnica de Fiscalización emplazará al denunciado cuando considere que existen indicios suficientes acerca de la probable realización de conductas irregulares, corriéndole traslado con copia simple de todo

el expediente para que, en un plazo de cinco días, que se computarán a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, conteste por escrito lo que a su interés convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.

En cuanto a los requerimientos, el numeral 36, párrafo primero, del Reglamento, dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización estará facultada para solicitar la información y la documentación que estime necesarias, a las siguientes autoridades:

- Órganos del Instituto Nacional Electoral para que realicen diligencias probatorias, se alleguen de pruebas necesarias para la integración del expediente y para que aporten la información que guarden dentro de su ámbito de competencia.
- Órganos gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios, para que aporten información o entreguen las pruebas de que dispongan, para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, previa aprobación de la Comisión de Fiscalización.
- Las demás autoridades y organismos públicos autónomos, conforme a sus competencias.

El propio artículo 36 establece otras disposiciones en los siguientes términos:

En el párrafo 2, señala que las autoridades se encuentran obligadas a dar respuesta a los requerimientos dentro de un plazo máximo de cinco días, que se computarán a partir de que surta efectos la notificación.

En el párrafo 3, establece que la Unidad Técnica de Fiscalización podrá requerir a los sujetos obligados, así como a personas físicas y morales para que le alleguen información y documentación que se considere necesaria para la realización de la investigación, respetando las garantías de las personas requeridas, mismas que estarán obligadas a responder dentro de un plazo máximo de cinco días que se computarán a partir de que surta efectos la notificación.

En el párrafo 4, dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización podrá obtener información mediante la utilización del método de valuación de operaciones establecido en el propio Reglamento de Fiscalización

6.4.8.2 Cierre de instrucción y elaboración del proyecto de resolución.

Las reglas atinentes al cierre de instrucción, así como a la elaboración del proyecto de resolución, se encuentran contenidas en el artículo 37 del Reglamento.

En el párrafo 1, dicho artículo dispone que una vez concluida la instrucción, la Unidad Técnica de Fiscalización declarará el cierre de la misma y elaborará el proyecto de resolución que corresponda, el cual se presentará a la Comisión de Fiscalización para su estudio y aprobación, en su caso, en la sesión que esté próxima a realizarse.

En el párrafo 2, del citado artículo, se establece que la Comisión de Fiscalización podrá modificar, aprobar o rechazar los proyectos de resolución y, en su caso, devolver el asunto a la Unidad Técnica de Fiscalización para que lleve a cabo las diligencias que se estimen necesarias para dilucidar los hechos investigados. Una vez que la Comisión apruebe los proyectos de resolución, los someterá a la consideración del Consejo General del Instituto para su votación.

La votación del proyecto de resolución se regula en el artículo 38 del Reglamento, precepto que dispone que dicho órgano debe proceder –en la sesión que se celebre al efecto– conforme a lo establecido en el Capítulo VII del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

6.4.9 Quejas presentadas durante los procesos electorales.

Las quejas presentadas durante los procesos electorales se encuentran reguladas en el Capítulo III, del Título Segundo del Reglamento, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

Quejas relacionadas con precampañas. En el artículo 39, párrafos 1 a 4, del Reglamento, se establecen las siguientes disposiciones:

- *Resolución de este tipo de quejas.* El Consejo resolverá, antes de la sesión en la que se apruebe el dictamen y la resolución que recaiga a los informes de precampaña o a

más tardar en dicha sesión, las quejas relacionadas con las precampañas electorales que se refieran a hechos que presuntamente violen las normas en materia de fiscalización, siempre y cuando se presenten a más tardar siete días después de concluidas las precampañas, (párrafo 1).

- *Sustanciación y resolución de quejas presentadas en fecha posterior a la precisada en el párrafo anterior.* Cuando se presente este supuesto, dichas quejas serán sustanciadas y resueltas conforme a las reglas y plazos previstos en el Capítulo anterior, (párrafo 2).
- *Quejas que no se encuentren en estado de resolución al momento de la presentación del dictamen consolidado y resolución respectiva.* En caso de que las quejas a que se refiere el párrafo 1, de este artículo 39, no se encuentren en estado de resolución en el momento precisado, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá fundar y motivar en el dictamen de precampaña respectivo, las razones por las cuales los proyectos de resolución se presentarán posteriormente, (capítulo 3).
- *Plazo para resolver los referidos procedimientos.* Estos procedimientos deberán resolverse, a más tardar, en el tercio inicial del plazo establecido para la campaña correspondiente, (párrafo 4).

Quejas relacionadas con campañas. La regulación de estas quejas se encuentra contenida en los párrafos 1 a 4, del artículo 40 del Reglamento, en los siguientes términos:

- *Resolución de quejas relacionadas con las campañas electorales.* El Consejo resolverá las quejas que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización a más tardar en la sesión en la que se apruebe el dictamen y la resolución relativos a los informes de campaña, siempre y cuando se presenten antes del domingo siguiente al de la celebración de la jornada electoral o en dicho domingo, (párrafo 1).
- *Quejas que no se encuentren en estado de resolución al momento de la presentación del dictamen consolidado y resolución correspondiente.* Cuando se trate de las quejas mencionadas en el párrafo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización deberá fundar y motivar en el dictamen de campaña, las razones por las cuales los proyectos de resolución se presentarán posteriormente, (párrafo 2).

- *Plazo para resolver los referidos procedimientos.* Estos procedimientos se resolverán a más tardar dentro de los quince días naturales previos a la toma de posesión o, en su caso, dentro de un plazo razonable que considere la toma de posesión del cargo respectivo, siempre y cuando sea un asunto determinante para el resultado de la elección de que se trate, (párrafo 3).
- *Sustanciación y resolución de la denuncia presentada en fecha posterior a la referida en el párrafo 1 de este artículo 40.* En estos casos, la denuncia será sustanciada y resuelta conforme a las reglas y plazos establecidos para las quejas referidas en el capítulo anterior, (párrafo 4).

6.4.9.1 Tramitación y sustanciación del procedimiento. El artículo 41 del Reglamento dispone que para la realización de estas etapas deberá procederse conforme a lo establecido en el Capítulo II, del Título Segundo del Reglamento, precisando las siguientes reglas:

- *Recepción de la denuncia por órgano del Instituto Nacional Electoral distinto a la Unidad Técnica de Fiscalización.* El órgano del Instituto que reciba la denuncia deberá remitirla a la referida Unidad Técnica en un plazo de 24 horas, para que ésta valore su procedencia, (inciso a).
- *Pruebas.* Además de los requisitos que se exigen en el artículo 29 del Reglamento, los escritos de queja por hechos que presuntamente vulneren las normas electorales en materia de fiscalización dentro de los procesos electorales, deberán acompañarse con las pruebas que permitan comprobar la veracidad de los hechos denunciados, (inciso b).
- *Plazo para subsanar omisiones.* Cuando se haya actualizado una prevención, la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro de las 24 horas siguientes a su recepción, dictará un acuerdo otorgando al quejoso un plazo de 24 horas para subsanar las omisiones, apercibiéndolo que de no hacerlo se desechará el escrito de queja, (inciso c).
- *Emplazamiento.* Si se ordena una comunicación procesal de esta naturaleza, el denunciado contará con un plazo improrrogable de 48 horas para atenderla, en su caso. (inciso d).

6.4.9.2 Resoluciones y sanciones.

Por lo que se refiere a las resoluciones, así como a las sanciones, el Reglamento destina el Capítulo I, de su Título Tercero; específicamente los artículos 42 y 43

Contenido de las resoluciones. El artículo 42, párrafo primero, dispone en sus fracciones I a IV, que toda resolución deberá contener un preámbulo, antecedentes; considerandos y los puntos resolutivos.

Sanciones. Las normas respectivas se encuentran contenidas en los párrafos 1 a 5 del artículo 43 del Reglamento, mismas que establecen que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral impondrá las sanciones que se encuentran reguladas en la Ley General y que para la individualización de dichas sanciones deberá tomar en cuenta las circunstancias de la contravención a la norma. En las fracciones I a VII del párrafo primero, del referido artículo 43, señala las siguientes

“...La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.

El dolo o culpa en su responsabilidad.

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.

Las condiciones socioeconómicas del infractor.

Las condiciones externas y los medios de ejecución.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”

En el párrafo 2, del citado artículo 43, se precisa que:

“Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la normatividad electoral, incurra nuevamente en la misma conducta infractora...”

Para tales efectos, dispone que se considerarán los elementos precisados en las fracciones I a III de dicho párrafo 2.

En el párrafo 3, del referido artículo 43, se establece que cuando se trate de infracciones cometidas por dos o más partidos que integren o hubiesen integrado una coalición, dichos institutos políticos deberán ser sancionados de manera individual, tomando en cuenta el grado de responsabilidad de cada uno de ellos y sus respectivas circunstancias y condiciones. Se dispone, asimismo, que deberá tomarse en consideración el porcentaje de aportación de cada partido, conforme al convenio de coalición.

6.5 Impugnación de la elección del diputado federal por el 03 Distrito Electoral Federal, con sede en Benito Juárez, Quintana Roo, por probable rebase de tope de gastos de campaña.

En la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -el 2 de agosto de 2015- en los expedientes SX-JIN-118/2015, SX-JIN-131/2015, SX-JIN-132/2015, así como SX-JDC-756/2015 acumulados, se resolvió la impugnación de la elección del C. Remberto Estrada Barba como diputado federal en el 03 distrito electoral federal, con sede en Benito Juárez, Quintana Roo.

La elección del C. Remberto Estrada Barba fue impugnada mediante la presentación de varias demandas que llevaron a la integración de los referidos expedientes, expresándose como pretensiones la nulidad de votación recibida en casillas por diversas causales, la nulidad específica de la elección por rebase de tope de gastos de campaña y la nulidad de dichos comicios por la causal genérica.

En el propio expediente SX-JIN-118/2015 y sus acumulados, la Sala Regional Xalapa invocó como hecho notorio -por constar en el asunto general SX-AG-7/2015 de la propia Sala Regional- que el veinte de julio de 2015 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG469/2015 en el que consta la “RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO A LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE DIPUTADOS FEDERALES,

CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL 2014-2015”. Asimismo, el órgano jurisdiccional manifestó que a partir de esa determinación podía comprobarse que la coalición conformada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, había rebasado el tope de gastos de campaña por \$244,101.49 (doscientos cuarenta y cuatro mil ciento un pesos con cuarenta y nueve centavos), lo cual representaba un 19% más en relación a dicho tope, en la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa en el 03 distrito federal electoral en el estado de Quintana Roo.

Los juicios mencionados fueron resueltos por la Sala Regional al dictar sentencia mediante la cual se declaró la nulidad de la votación recibida en las casillas 22 contigua 1, 33 Básica, 85 Básica, 173 Contigua 3 y 174 Contigua 3, modificándose los resultados del cómputo distrital y confirmando la validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría.

En cuanto al agravio relativo al rebase de tope de gastos de campaña, la Sala Regional lo declaró infundado, manifestando que:

“...la diferencia entre el primero y segundo lugar de los comicios fue mayor a la requerida para poder actualizar el elemento de determinancia previsto en la Constitución, por lo cual, la acreditación del rebase de tope de gastos de campaña por \$244,101.49 (doscientos cuarenta y cuatro mil ciento un pesos con cuarenta y nueve centavos) es insuficiente para anular la elección controvertida, pues justamente, la exigencia de que la determinancia se actualice cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección sea menor al cinco por ciento de la votación, tiene como fin proteger la voluntad ciudadana expresada en las urnas, ante una considerable ventaja entre el primer y segundo lugar de la elección, lo cual, en este caso debe ocurrir.”

6.6 Impugnación de los dictámenes consolidados y las resoluciones dictadas por el INE, en relación a los egresos de los partidos políticos y candidatos en las campañas electorales relativas al proceso electoral federal y los comicios locales celebrados en 2014-2015.

En la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -el 7 de agosto de 2015- en el recurso de apelación SUP-RAP-277/2015 y sus acumulados -106 expedientes- integrados para impugnar los mencionados dictámenes consolidados y resoluciones, se señaló lo siguiente en el apartado de antecedentes:

- El siete de junio de 2015 se celebró la jornada electoral federal y locales, concurrentes.
- En diferentes fechas fueron presentada quejas en contra de los candidatos y partidos políticos, por la supuesta violación a las normas electorales en materia de fiscalización por el presunto rebase de los topes de gastos de campaña.
- En el mes de julio de 2015 la Comisión de Fiscalización del INE aprobó los proyectos de Dictámenes consolidados que le fueron presentados por la Unidad Técnica de Fiscalización, como resultado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes.
- En sesión extraordinaria de 20 de julio de 2015, el Consejo General del INE aprobó las resoluciones relativas a las irregularidades encontradas y precisadas en los dictámenes consolidados que se elaboraron como resultado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos a que se refiere el punto anterior. (Primer dictamen de fiscalización).
- En contra de esos dictámenes consolidados y resoluciones sobre egresos en las campañas electorales, diversos partidos políticos y candidatos promovieron recursos de apelación y se presentó también un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

- Una vez que la responsable realizó el trámite correspondiente, los expedientes integrados con motivo de los referidos medios de impugnación fueron recibidos en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.
- El Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó la integración de los expedientes y ordenó su turno a las Ponencias, para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- El 7 de agosto de 2015, la Sala Superior dictó sentencia incidental para ordenar el reencauzamiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano clave de expediente SUP-JDC-1249/2015 a recurso de apelación, el cual se registró con la clave de expediente SUP-RAP-413/2015.

En los considerandos del fallo dictado en el expediente SUP-RAP-277/2015 y sus acumulados, la Sala Superior precisó que los actos impugnados consistían en las resoluciones relativas a las irregularidades detectadas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes, tanto en el procedimiento electoral federal ordinario, como en los procedimientos electorales locales ordinarios que se llevaban a cabo en Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán.

En vía de agravios, los partidos políticos y los candidatos recurrentes expresaron las siguientes cuestiones:

- Omisión de resolver quejas de procedimientos de fiscalización.
- Indebido desechamiento de queja de procedimiento de fiscalización.
- Falta de certeza en el sistema integral de fiscalización (SIF).
- Prorratio.
- Elaboración deficiente de los dictámenes consolidados, ya que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral omitió realizar el análisis de los gastos realizados por los candidatos que no presentaron incumplimientos.

- Directrices a considerar para identificar gastos de campaña del Partido Verde Ecologista de México.

El órgano jurisdiccional declaró fundados los agravios y, en consecuencia:

- Revocó los Dictámenes consolidados que presentó la Unidad Técnica de Fiscalización con motivo de la revisión de los informes de campaña, ya referidos.
- Revocó las resoluciones del Consejo General del INE respecto de las irregularidades detectadas en los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos referidos, correspondientes a los procedimientos electorales 2014-2015, federal y locales, de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán.

La Sala Superior ordenó al Consejo General del INE que en un plazo de cinco días posteriores a la notificación de la sentencia, procediera a:

- Resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado, así como la queja cuyo desechamiento se revocó en dicha sentencia.
- Aprobar los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes, tomando en consideración lo siguiente:
 - a) Las resoluciones de las quejas en materia de fiscalización, con todas sus consecuencias jurídicas.
 - b) Los lineamientos dados en los apartados correspondientes a los temas cuyos conceptos de agravio se declararon fundados.

Con base en lo anterior, el órgano jurisdiccional resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. Se acumulan los recursos de apelación...

SEGUNDO. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado, así como la queja cuyo desechamiento se ha revocado en esta ejecutoria.

TERCERO. Se revocan los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, precisados en esta sentencia, así como las resoluciones relativas a la fiscalización de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, precisadas en esta sentencia.

CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que en el plazo de cinco días naturales posteriores a aquel en que le fuera notificada esta ejecutoria emita los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes, para los efectos precisados en el Considerando Quinto de esta sentencia.”

6.7 Impugnación del fallo de la Sala Regional Xalapa recaído en el caso de la elección del diputado federal por el 03 Distrito Electoral Federal, con sede en Benito Juárez, Quintana Roo.

El fallo de la Sala Regional Xalapa pronunciado en los expedientes SX-JIN-118/205, SX-JIN-131/2015, SX-JIN-132/2015, así como SX-JDC-756/2015 acumulados, fue combatido mediante demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano presentada el cinco de agosto de 2015 por Luis Antonio Cervera León, y dos recursos de reconsideración presentados el día seis, del mismo mes y año, por los partidos políticos del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Por acuerdo dictado el once de agosto de 2015, el Pleno de la Sala Superior determinó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Luis Antonio Cervera León, se reencauzara a recurso de reconsideración.

Por lo anterior, la Presidencia de la Sala Superior ordenó la integración de los expedientes SUP-REC-494/2015, SUP-REC-495/2015 y SUP-REC-521/2015 acumulados.

La pretensión de los recurrentes consistió en que se revocara la sentencia pronunciada en los juicios SX-JIN-118/2015 y sus acumulados y que se declarara la nulidad de la elección de diputados federales en el 03 distrito electoral federal en Benito Juárez, Quintana Roo.

En vía de agravios, manifestaron que la responsable omitió realizar un análisis integral y exhaustivo de las demandas y de la violación al principio de equidad como resultado del rebase de tope de gastos de campaña, argumentando dichos recurrentes que se actualizaba la causal de nulidad de la elección establecida en el artículo 41, fracción VI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual solicitaron que se anulara dicha elección.

En la sentencia recaída en los expedientes SUP-REC-494/2015, SUP-REC-495/2015 y SUP-REC-521/2015 acumulados -de fecha 19 de agosto de 2015- la Sala Superior consideró inoperantes dichos agravios, señalando que aun cuando era cierto que la Sala Regional responsable no había analizado la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña en más del cinco por ciento, atendiendo al carácter cualitativo y a la probable afectación a los principios rectores del proceso electoral, lo cierto era que en este caso no se actualizaba dicha causal prevista en el artículo 41, fracción VI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de acuerdo con el dictamen de fiscalización emitido por el Consejo General del INE el doce de agosto de 2015, el candidato a diputado federal postulado en el 03 distrito electoral federal en Benito Juárez, Quintana Roo, no había excedido el límite de gastos de campaña establecidos por el propio Consejo General, ya que sus gastos habían ascendido a la cantidad de \$767,531.83, por lo cual no excedía el monto máximo de gastos de campaña autorizados.

Con base en dichas consideraciones, la Sala Superior confirmó la sentencia de la Sala Regional Xalapa recaída en los expedientes SX-JIN-118/205, SX-JIN-131/2015, SX-JIN-132/2015, así como SX-JDC-756/2015 acumulados.

6.8 Sentencia de la Sala Superior dictada en el expediente SUP-RAP-741/2015.

En el diverso fallo pronunciado el 11 de noviembre de 2015 por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-741/2015, se reseñaron los siguientes antecedentes:

- El doce de agosto de 2015, el Consejo General del INE, en cumplimiento a la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-277/2015, resolvió la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática respecto de los gastos de campaña de la fórmula de candidatos a diputados federales del 03 distrito electoral federal en Quintana Roo, declarando infundados los hechos expuestos por el denunciante.
- En esa misma fecha, el referido Consejo General emitió el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes (segundo dictamen de fiscalización).
- El dieciséis de agosto de 2015, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación para impugnar la resolución de la queja en materia de fiscalización.
- El diecinueve de agosto de 2015, la Sala Superior ordenó a la autoridad responsable que en un procedimiento distinto resolviera acerca de la omisión de reportar los gastos de campaña relacionados con la entrega de despensas en el 03 distrito electoral federal en el estado de Quintana Roo.
- En acatamiento a dicha resolución, el catorce de octubre de 2015 el Consejo General del INE emitió la resolución que se impugnó en el recurso de apelación SUP-RAP-741/2015.

En el estudio de fondo que se realizó en el fallo pronunciado en el referido recurso de apelación SUP-RAP-741/2015, la Sala Superior señaló que el procedimiento oficioso de fiscalización había derivado de lo resuelto por el propio órgano jurisdiccional en el recurso de apelación SUP-RAP-514/2015, mediante el cual ordenó al Consejo General del INE que en un procedimiento distinto resolviera respecto de la omisión de la coalición conformada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México de no informar al propio INE acerca de los gastos de campaña relativos a la entrega de despensas en el 03 distrito electoral federal en el Estado de Quintana Roo.

El 14 de octubre de 2015, en acatamiento al fallo dictado en el recurso de apelación SUP-RAP-514/2015, la autoridad responsable determinó que la coalición incumplió con la obligación en materia de fiscalización, consistente en reportar gastos de campaña relacionados con la entrega de despensas en el 03 distrito electoral federal.

La responsable calificó la infracción como grave ordinaria e impuso las siguientes sanciones a los partidos integrantes de la coalición: Al Partido Verde Ecologista de México, una multa por la cantidad de \$124,147.10 (ciento veinticuatro mil ciento cuarenta y siete pesos 10/100 M.N.). Al Partido Revolucionario Institucional, una multa por la cantidad de \$82,788.10 (ochenta y dos mil pesos setecientos ochenta y ocho pesos 10/100 M.N.).

En contra de esa resolución del Consejo General del INE, el Partido Revolucionario Institucional interpuso el recurso de apelación SUP-RAP-741/2015, manifestando como pretensión que la Sala Superior revocara la resolución impugnada y que, en consecuencia, dejara sin efectos la sanción impuesta, argumentando que los partidos integrantes de la coalición no realizaron la entrega de despensas en el citado 03 distrito electoral, por lo que no tenían el deber de reportar ese tipo de gastos.

Como causa de pedir, el partido apelante señaló que la resolución combatida se encontraba indebidamente fundada y motivada ya que, a su juicio, el Consejo General del INE omitió analizar las manifestaciones del Partido Verde Ecologista de México al desahogar el requerimiento que se le realizó en el procedimiento de fiscalización, así como al calificar la falta.

En vía de agravios, el PRI argumentó:

- Que el Consejo General del INE omitió analizar las manifestaciones del PVEM al desahogar el referido requerimiento, negando su participación en la entrega de despensas en el 03 distrito electoral federal.
- Que se le había dejado en estado de indefensión, ya que no era posible contar con la información requerida y presentar un reporte de gastos dado que no había participado en la mencionada entrega de despensas.
- En cuanto al pronunciamiento de la responsable acerca de la figura del deslinde, manifestó que no debía servir para desestimar lo que el partido había expuesto en el mencionado desahogo del requerimiento.
- Por lo que se refiere a la graduación de la falta como grave ordinaria, se opuso a tal determinación ya que -según su apreciación- la infracción debió ser calificada como leve, dado que no existió lesión directa al bien jurídico tutelado, ni a la certeza y transparencia en la rendición de cuentas y porque la responsable omitió estudiar las circunstancias relativas a la infracción.

La Sala Superior consideró infundados los tres primeros agravios, señalando que el Consejo General si tomó en cuenta los razonamientos de la propia Sala, expresados en el recurso de apelación SUP-RAP-514/2015 en cuanto a la responsabilidad directa del Partido Verde Ecologista de México por la distribución de las despensas en el 03 distrito electoral de Quintana Roo. Asimismo, por estimar que la responsable fundó y motivó conforme a derecho la resolución combatida porque:

“...encuentra sustento con lo resuelto por este Tribunal Constitucional Electoral, en las ejecutorias SRE-PSD-48/2015 y acumulado, y SUP-REP-416/2015 y acumulado, respecto a que había quedado acreditada la conducta del Partido Verde Ecologista de México, consistente en la repartición de despensas en el distrito a favor del entonces candidato a diputado federal por el principio de mayoría relativa postulado por la entonces coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.”

En cuanto a la calificación de la falta como grave ordinaria, dicho agravio lo consideró infundado ya que:

“...la gravedad ordinaria se encuentra justificada, puesto que, al dejar de informar erogaciones realizadas, se impidió al órgano fiscalizador conocer fehacientemente la aplicación de los recursos recibidos, de tal manera que el mencionado valor protegido de la norma fue realmente infringido, y como consecuencia, también se vulneró el principio de certeza.”

Con base en lo anterior, la Sala Superior confirmó la resolución impugnada en lo que fue materia de la impugnación.

6.9 Conclusiones.

Primera. En la doctrina citada en este trabajo, se señala que las legislaciones de diversos países en materia de regulación de los recursos financieros de los partidos políticos, permiten la identificación de los siguientes temas comunes: a) financiamiento público; b) financiamiento privado; c) fuentes prohibidas de financiamiento; d) topes a los gastos y, e) fiscalización y sanciones. Se precisa, asimismo, que, aunque existen retos comunes para las democracias en este ámbito, las respuestas son diferentes en cada país, así como en cada momento histórico.

Segunda. Respecto a las siete recomendaciones principales en relación al estado actual de los asuntos en materia de financiamiento político, referidas en este capítulo, consideramos que debe construirse -en nuestro país- un contexto de exigencia de parte de la sociedad, para que se realicen las acciones que resulten pertinentes para su logro y consolidación.

Tercera. Durante los años 2013 y 2014 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política electoral y se crearon diversas leyes generales, entre ellas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos. Tales reformas, reiteraron las modificaciones introducidas por las anteriores reformas de 2007 y 2008 al diseño del modelo de financiamiento de los partidos

políticos e introdujeron nuevos cambios. Entre esos cambios, destaca la supresión de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que era un órgano central del entonces Instituto Federal Electoral.

Cuarta. El Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización, son los órganos competentes del INE para la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Las determinaciones del Consejo General son impugnables mediante recurso de apelación, que será del conocimiento y resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Quinta. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos, establecen el derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento. Los diversos tipos de financiamiento a que pueden acceder, son los siguientes: Financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; financiamiento para gastos de campaña; financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público; financiamiento a partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o que hubieran conservado su registro legal, pero que no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en un Congreso local; financiamiento público local (cuando participen en procesos electorales de las entidades federativas) y financiamiento privado.

Sexta. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos establecen que el financiamiento público a que tienen derecho estos institutos políticos, deberá prevalecer en relación a los otros tipos de financiamiento autorizados.

Séptima. Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir y utilizar el financiamiento público que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que les permita

contender en igualdad de circunstancias respecto de los candidatos postulados por un partido político de nueva creación. Así lo ha establecido la Sala Superior en la Tesis LIII/2015 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN, ya que se considera que este criterio es acorde con la equidad que debe existir en materia de financiamiento.

Octava. La Sala Superior del TEPJF ha establecido que a las candidaturas independientes no les resultará aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Así lo ha considerado al sustentar la Tesis XXI/2015 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Novena. El criterio sustentado por la Sala Superior del TEPJF en la Tesis XXI/2015, referida en la conclusión anterior, se apoya en las siguientes tres premisas: Primera. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el propio TEPJF han considerado que el marco normativo que regula a los partidos políticos no es aplicable a las y los candidatos independientes, ya que se encuentran en situaciones jurídicas diferentes, no equiparables. Segunda. El referido principio constitucional establece una limitación relativa al financiamiento privado, por lo cual no puede ser aplicada por analogía en relación a un supuesto que no es jurídicamente análogo. Tercera. La limitación a que se hace alusión en el punto anterior, resulta desproporcionada para los candidatos independientes, ya que reciben un financiamiento público notoriamente inferior al que obtienen los candidatos postulados por partidos políticos y el hecho de que el financiamiento privado tenga un tope que se establece en relación al financiamiento público, conlleva una reducción notable de sus posibilidades de participación en un proceso electoral.

Décima. Los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización tienen su fundamento constitucional en el artículo 41 Base II, párrafos penúltimo y último, así como en la Base V, Apartado B, inciso a), punto 6 e inciso b), párrafos penúltimo y último, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones rectoras de las funciones fiscalizadora y sancionadora del Instituto Nacional Electoral.

Undécima. Para preservar el modelo de financiamiento de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que se encuentra diseñado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral ha expedido el Reglamento de Fiscalización, así como el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Duodécima. El Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización expedido por el Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG264/2014, es un reglamento autónomo que satisface los requisitos de legalidad y constitucionalidad que el sistema jurídico mexicano exige para este tipo de ordenamientos, dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el fundamento de las atribuciones del Consejo General del propio Instituto en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales le atribuye la potestad reglamentaria, en relación a las prerrogativas de dichos institutos políticos.

Décima tercera. El fundamento constitucional de las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en materia de fiscalización, se encuentra establecido en la Base V, Apartado B, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Décima cuarta. El fundamento legal de la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en materia de prerrogativas de los partidos políticos se encuentra en el artículo 44, párrafo primero, inciso k), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Décima quinta. El artículo 44, párrafo primero, inciso gg), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, confiere facultades al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las

facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6.10 Fuentes de consulta

Bibliografía

Casoluengo Méndez René. (2000). Voz escisión de procesos, en Dictionarios jurídicos temáticos, Derecho Procesal, Volumen 4, segunda edición, primera reimpresión marzo 2007, Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, Oxford University Press, México.

Couture, Eduardo J. (2009). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 4ª edición, reimpresión, Editorial B de F Ltda., Montevideo, Uruguay.

Devis Echandía, Hernando. (2004). Teoría General del Proceso, tercera edición, primera reimpresión, Editorial Universidad S.R.L., Buenos Aires, Argentina.

Murayama, Ciro. (2009). Financiamiento a los partidos políticos, en Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: Hacia un nuevo Modelo. Coordinadores Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, edición revisada (2 tomos), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. México.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (consultable en www.te.gob.mx Liga Legislación).

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (consultable en www.te.gob.mx Liga Legislación).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, (consultable en www.te.gob.mx Liga Legislación).

Ley General de Partidos Políticos, (consultable en www.te.gob.mx Liga Legislación).

Reglamentos.

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, (consultable en: http://norma.ine.mx/documents/27912/276880/2014_Reg_Pro_Sanciona_Fisca.pdf/7441a9de-58b3-4ab6-802c-b3f674217c01).

Jurisprudencia y Tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (consultable en www.te.gob.mx Liga Jurisprudencia).

Sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (consultable en www.te.gob.mx Liga Sentencias).

ANEXO

**REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
ACUERDO INE/CG614/2017**

Fuente: <http://200.66.72.182/dof/2018/02/07/INELEC02071.htm>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG264/2014, modificado a su vez con los Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Instituto Nacional Electoral. - Consejo General. - INE/CG614/2017.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, APROBADO EL DIECINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG264/2014, MODIFICADO A SU VEZ CON LOS ACUERDO INE/CG1048/2015 E INE/CG319/2016

ANTECEDENTES

- I.** El cuatro de julio de dos mil once, en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, se aprobó mediante Acuerdo CG199/2011, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, el cual fue publicado el siete de julio del mismo año y es el antecedente inmediato que señala las reglas para la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de financiamiento y gasto de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- II.** El diez de febrero de dos mil catorce, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone, en su Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos; asimismo, es autoridad en la materia electoral, independiente en sus

decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

- III.** En el citado Decreto, en su artículo 41, Base V apartado B, penúltimo párrafo, se establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los procesos electorales (federal y local), así como de las campañas de los candidatos.
- IV.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.
- V.** En la misma fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, en la que se establece, entre otras cuestiones: i) la distribución de competencias en materia de partidos políticos; ii) los derechos y obligaciones de los partidos políticos; iii) el financiamiento de los partidos políticos; iv) el régimen financiero de los partidos políticos; v) la fiscalización de los partidos políticos; vi) disposiciones aplicables de las agrupaciones políticas nacionales y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político.
- VI.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el Acuerdo INE/CG264/2014, por el cual se expidió el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el cual fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias recaídas en los recursos de apelación identificados con los expedientes SUP-RAP 205/2014 y SUP-RAP 218/2014 acumulados, emitida con fecha dieciocho de diciembre de dos mil catorce.
- VII.** El dieciséis de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el Acuerdo INE/CG1048/2015, por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización contenido en el diverso Acuerdo INE/CG264/2014.
- VIII.** El veintisiete de enero de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-25/2016, ordenando modificar el Acuerdo INE/CG1048/2015 específicamente respecto del artículo 36 bis, segundo párrafo.
- IX.** El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el Acuerdo INE/CG319/2016, por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, contenido en el Acuerdo INE/CG1048/2015 en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-25/2016.

- X.** En la sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, celebrada el seis de septiembre de dos mil diecisiete, se presentó el Proyecto de modificación al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización, el cual fue aprobado por votación unánime de los Consejeros Electorales presentes integrantes de la Comisión de Fiscalización, las Consejeras Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, el Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente el Licenciado Enrique Andrade González.
- XI.** El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se sometió para su discusión y, en su caso, aprobación, el *“Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG264/2014, modificado a su vez con los Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016”*.

En dicha sesión, este Consejo General determinó aprobar la devolución del documento anterior para un mayor análisis de las modificaciones propuestas, por parte de la Comisión de Fiscalización, así como generar espacios de discusión con los partidos políticos

- XII.** En la sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, celebrada el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, se presentó el Proyecto de modificación al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización y con las modificaciones previamente circuladas, el cual fue aprobado **en lo general**, por unanimidad de los Consejeros Electorales presentes, la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Consejero Electoral Benito Nacif Hernández y el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Ciro Murayama Rendón.

En lo particular, la modificación propuesta por el Dr. Ciro Murayama Rendón respecto del **artículo 30, numeral 8**, se aprobó por mayoría de dos votos de los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión de Fiscalización presentes: Consejero Electoral Benito Nacif Hernández y Consejero Electoral y Presidente de tal órgano colegiado Ciro Murayama Rendón, y el voto en contra de la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos.

CONSIDERANDO

- 1.** De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos 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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimos párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
3. En el artículo 6, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales.
4. De conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines del Instituto Nacional Electoral, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
5. De conformidad con el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guen todas las actividades del Instituto.
6. El artículo 42, numerales 2 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la creación de la Comisión de Fiscalización, la cual funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General, y contará con un Secretario Técnico que será el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.
7. En los incisos ii) y jj) del artículo 44 del mismo ordenamiento jurídico, se establece que el Consejo General emitirá los Reglamentos de quejas y de fiscalización, asimismo, dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la Ley.
8. De conformidad con el numeral 2 del artículo 190 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización.
9. De conformidad con el artículo 190, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.
10. El artículo 192, numeral 1, incisos a) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General del Instituto Nacional

Electoral ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, quien revisará los proyectos de Reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización y los someterá a la aprobación del Consejo General. Asimismo, emitirá los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.

- 11.** El artículo 192, numeral 1, incisos b) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, faculta a la Comisión de Fiscalización para revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General; asimismo, de supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.
- 12.** El numeral 2 del citado artículo 192 de la Ley en la materia, establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.
- 13.** El numeral 5 del citado artículo 192 de la Ley en mención establece que las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales.
- 14.** El artículo 195 de la citada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los Organismos Públicos Locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del Instituto se sujetarán a los Lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General. En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización.
- 15.** En términos de lo establecido en los artículos 196, numeral 1 y 428, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización, es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, los aspirantes y candidatos independientes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.
- 16.** El artículo 199, numeral 1, inciso b) del mismo ordenamiento, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.
- 17.** En términos de lo señalado en los artículos 199, numeral 1, inciso c) y 428, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización vigilar que los recursos de los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes tengan origen lícito y se

apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, o se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la Ley, según corresponda.

18. El artículo 199, numeral 1, inciso k) del mismo ordenamiento le otorga la facultad a la Unidad Técnica de Fiscalización de presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización.
19. El artículo 428, numeral 1, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contenido en el Título Quinto, Libro Séptimo De las candidaturas independientes, dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización tiene como facultad la de instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten y proponer a la consideración de la Comisión de Fiscalización la imposición de las sanciones que procedan.
20. El Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece el Régimen Sancionador Electoral, señala los sujetos, conductas sancionables y las sanciones a imponer por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales.
21. El artículo 440 de la Ley en mención establece los supuestos en los que las quejas presentadas se consideran frívolas, tales como: i) Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho; ii) Aquéllas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad; iii) Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y iv) Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.
22. El artículo 21, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en la Ley y en el Reglamento correspondiente.
23. Por lo anterior y bajo la justificación que a continuación se precisa, se realizan modificaciones a treinta y siete artículos, de los cuales veinticinco corresponden a modificaciones de forma y doce a modificaciones sustanciales al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, estas últimas se detallan a continuación:

Colaboración de los órganos desconcentrados (Artículo 6 modificado)

Con la finalidad de tener un texto congruente se adecua el título del artículo con el contenido del mismo. Adicionalmente se incorporan las reglas operativas que actualmente tienen como fundamento el oficio INE/SE/0458/2016 dirigido a las Juntas Locales por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. El procedimiento implementado permite cumplir con el principio de expedites que rige en los procedimientos administrativos –en especial los vinculados con los procesos electorales- así como economizar en el uso de papel y servicios de paquetería.

Acuerdo de acumulación, escisión, integración y ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación

-Acuerdo de acumulación, escisión, integración y ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación (Artículo 22 modificado)

-Supuestos (Artículo 23 modificado)

-Efectos (Artículo 24 modificado)

En aras de abonar a la certeza y seguridad jurídica de los interesados, toda vez que se ha advertido que los sujetos obligados han presentado por una parte, diversos escritos de queja en términos idénticos ante diversas autoridades –Secretaría Ejecutiva de este Instituto, Organismos Públicos Locales y la propia Unidad Técnica de Fiscalización- la autoridad instructora se encuentra obligada a cumplir con las formalidades del procedimiento y la administración de justicia, por lo que resulta pertinente precisar que cuando ocurra tal situación, los escritos posteriores serán integrados al expediente que ya se encuentren en sustanciación.

Adicionalmente la publicación en estrados de los tipos de acuerdo que contiene este capítulo, coadyuvará a la certeza y seguridad jurídica de los interesados, toda vez que en cumplimiento al principio de administración de justicia conocerán el trámite que la autoridad ha dado a los escritos presentados ante ella.

La redacción del numeral 4 que se incorpora en el artículo 23, ya se encuentra regulado en el texto vigente en el artículo 34, numeral 6 del Reglamento, sin embargo, se reestructura con la finalidad de mejorar la claridad de los supuestos que prevé el Reglamento en cuanto al tratamiento que se da a los hechos investigados.

Los numerales 3 y 4 que se incorporan al artículo 24 del Reglamento, resultan necesarios para precisar la forma de tramitar los escritos que son presentados ante la autoridad. Los sujetos inicialmente investigados se harán conocedores de los escritos integrados al procedimiento o bien de la ampliación del objeto y/o sujetos de la investigación, mediante el procedimiento que establece el artículo 22 del Reglamento a efecto de otorgar certeza jurídica

Improcedencia y Desechamiento

(Artículos 30 y 31 modificados)

Con la finalidad de armonizar el contenido de este precepto se propone eliminar la antinomia que representa el artículo 31, conforme al cual la fracción III del artículo 29 es causa de desecharamiento previo requerimiento (fracción I) y también de plano (fracción II), por lo anterior, se sugiere corregir de forma tal que la fracción III del artículo 29 sea causa de desecharamiento previo requerimiento.

Adicionalmente, se modifica el artículo 31, numeral 1, fracción I, eliminándose la fracción I, numeral 1, del artículo 29, dado que el primer precepto referido, contempla como causal de desecharamiento de plano la falta de “Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante” –requisito previsto, en el segundo precepto mencionado-, situación que implica una carga procesal innecesaria para las autoridades electorales, toda vez que la omisión precisada, no amerita la emisión de una resolución que implique la aprobación de la COF y del CG, esto es, dicha omisión por su propia naturaleza conlleva a tener “por no presentado el escrito”. En

consecuencia, la finalidad de la modificación es imponer una sola carga para la UTF, la cual se solventaría mediante la emisión de un acuerdo suscrito por el titular de dicha Unidad Técnica, en el que se precise la omisión y situación actualizada, en armonía con lo dispuesto en el artículo 29, numeral 6.

Por último con la finalidad de imponer una sola carga para la autoridad electoral, se propone que en las quejas relacionadas con un Proceso Electoral presentadas previamente a la notificación del oficio de errores y omisiones respectivo, que estén sustentadas únicamente en datos obtenidos por las autoridades electorales como parte del monitoreo de espectaculares y medios impresos, así como en el programa de pautas para medios de comunicación, será determinado en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo procediendo en consecuencia el sobreseimiento de la queja, al actualizarse una causal de improcedencia.

Al respecto, es importante recalcar que el Dictamen es el documento adecuado en el que la autoridad electoral debe valorar la totalidad de los ingresos y egresos empleados en las contiendas electorales, por lo tanto los cruces de información de la evidencia que la propia autoridad recaba deben hacerse en este documento, sin que exista un perjuicio para el denunciante, toda vez que expresamente se deberá hacer esa referencia y análisis en dicho documento.

Sobreseimiento (Artículo 32 modificado)

En aras de dotar de plena certeza y seguridad jurídica a los interesados, se regulan los efectos para el caso de que, una vez iniciado o admitido el procedimiento, sobreviene alguna causal de improcedencia que al momento de admitir no se había actualizado.

Prevención

(Artículo 33 modificado)

Con la finalidad de privilegiar la administración de justicia se precisa la redacción para generar certeza a los sujetos obligados, respecto a los efectos en caso de que no se desahogue la prevención en los supuestos del artículo 29, numeral 5.

Emplazamiento

(Artículo 35 modificado)

En aras de proteger la garantía de audiencia de los inculpados, se modifica la redacción para efectos de dejar claro que el emplazamiento precede a la admisión del procedimiento, corriéndole traslado a las partes denunciadas en medio electrónico con todas las constancias que integran en ese momento el expediente.

El emplazamiento al momento de admitir o iniciar coadyuva a la celeridad en la sustanciación del procedimiento y a recabar mayores elementos que permitan esclarecer los hechos investigados, al solicitar al denunciado que presente pruebas y argumentos para su defensa. Lo anterior, ante la necesidad de expedites de los procedimientos, sobre todo en aquellos relacionados con los procesos electorales.

Asimismo, con la finalidad de dotar de certeza jurídica a los sujetos obligados se estima conveniente que en caso de acordarse la ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación, los sujetos incoados deberán ser emplazados.

Por último, con la finalidad de permitir una adecuada administración de justicia, se notificará a las partes involucradas para que manifiesten los alegatos que consideren convenientes.

-Artículo 35 bis adicionado

En aras de proteger la garantía de audiencia de los inculcados, se incorpora el supuesto jurídico de dar garantía de audiencia a la parte denunciada cuando, como resultado de la investigación, se determine ampliar el objeto y/o sujeto de la investigación, dado que en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización se cuenta con facultades para allegarse de información de fuentes externas como lo son las autoridades bancarias, Fiduciarias y fiscales, así como terceros involucrados en la investigación que pueden aportar elementos que cambien sustancialmente el supuesto denunciado o investigado en un primer momento.

Finalmente, la necesidad de poner el expediente a disposición del denunciado previo al cierre de la instrucción, cuando se tienen indicios de infracciones, atiende al criterio sostenido por la Sala Regional Toluca al resolver el recurso de apelación número ST-RAP-7/2016, que señaló que se debe imponer de todos los elementos que integran una investigación a los sujetos incoados.

En ese sentido, el imponer de las actuaciones al denunciado, cumple con la garantía de audiencia y debido proceso al hacer de su conocimiento las conductas que le son atribuidas como ilícitas y, en armonía con lo dispuesto en el artículo 36 bis, las partes tienen acceso el expediente pudiendo en todo momento aportar elementos para su legítima defensa.

Sustanciación

(Artículo 41 modificado)

En aras de abonar a la expedites con que se deben sustanciar los procedimientos vinculados a procesos electorales, se incorporan algunas precisiones, asimismo con la misma finalidad se regulan los alcances de la colaboración de los órganos del Instituto para la celeridad en el trámite de los escritos de queja que se presenten, por lo que se hacen las adecuaciones pertinentes.

Adicionalmente, se destaca que el proceso de revisión de informes comprende el cruce y verificación que se realiza entre lo reportado por los sujetos obligados y lo detectado por la autoridad mediante los procedimientos extraordinarios de verificación (monitoreo de espectaculares y pautado de medios).

Al respecto debe considerarse que el procedimiento de revisión de Informes de Campaña constituye un procedimiento complejo de fiscalización, auditoría y verificación, cuya actividad arroja hechos probados en cuanto a la determinación exacta de gastos de campaña y a la luz del principio de seguridad y certeza jurídica respecto de la actuación de la autoridad fiscalizadora, y de la integralidad que debe prevalecer en los procedimientos de revisión de informes, es que debe ser en el Dictamen y Resolución respectiva en donde se determinen los resultados a los que arribó esta autoridad respecto del cumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y gasto.

Por lo anterior, en cumplimiento al principio de administración de justicia y cumplimiento de las formalidades del procedimiento, los escritos de queja que únicamente se fundan en conceptos de gastos detectados en el SIMEI o pautado, serán remitidos al Dictamen y resolución de informes correspondiente para que su valoración y, en su caso, cuantificación. Por lo tanto, se incorpora como la causal de sobreseimiento de una queja cuando no se aporten otros elementos, siempre que dicha queja sea presentada previo a la emisión de los oficios de errores y omisiones correspondientes.

Respecto de los incisos e), f), g), h), i), j), k) y l) resulta necesario establecer las reglas que permitan cumplir con las formalidades del procedimiento sin obstaculizar la resolución de los mismos dentro de los plazos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis “*QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. CUANDO ESTÉN VINCULADAS CON CAMPAÑAS ELECTORALES, PUEDEN RESOLVERSE INCLUSO AL APROBAR EL DICTAMEN CONSOLIDADO*”.

Sanciones

(Artículo 43 modificado)

En observancia a lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entre otros en el SUP-RAP-151/2015 (PE 2014-2015 BC) en el cual determinó que “*Las multas impuestas a los partidos políticos en las respectivas resoluciones deberán hacerse efectivas cuando éstas hayan causado estado, en el plazo que al efecto determine el Consejo General responsable*”, por lo que en el Reglamento se adecua la redacción en estos términos.

Asimismo, con la finalidad de otorgar seguridad jurídica de los interesados respecto al cobro de las sanciones impuestas, se modifica el Reglamento para precisar que al individualizar las sanciones resulta aplicable considerar el financiamiento público nacional de un partido político y se remite al Acuerdo INE/CG61/2017.

Con la finalidad de no dejar en estado de indefensión a los aspirantes, candidatos y candidatos independientes, se determina la forma de ejecutar las sanciones impuestas a dichos sujetos obligados.

24. Atendiendo a las consideraciones vertidas en el presente Acuerdo, este Consejo General modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, con la finalidad de otorgar certeza a los sujetos obligados y contar con un instrumento claro que contenga las reglas de la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Bases I, segundo párrafo; II, penúltimo párrafo; y V, apartados A, párrafos primero y segundo y B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35; 44, numeral 1, incisos ii) y jj); 190, numeral 2; 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1; 199 y 428, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se ha determinado emitir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se modifican los siguientes artículos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG264/2014, modificado a su vez mediante los Acuerdo INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016, para quedar como siguen:

“Título Primero. Reglas Generales

Capítulo I. Disposiciones Preliminares

Artículo 1 (Artículo modificado)

Ámbito y objeto de aplicación

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.
2. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue las funciones de fiscalización, el Organismo Público Local respectivo aplicará las disposiciones previstas en el presente Reglamento.

En tal supuesto descrito en el párrafo anterior, el Organismo Público Local sustanciará y resolverá los procedimientos oficiosos o de queja relacionados con el objeto materia de delegación en el proceso de fiscalización.

3. El Instituto podrá asumir los procedimientos que hayan sido delegados a los Organismos Públicos Locales, asimismo, podrá ejercer su facultad de atracción, cuando así lo determine el Consejo.

Artículo 2. (Artículo modificado)

Glosario

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:
 - I. Agrupaciones políticas: Agrupaciones políticas nacionales.
 - II. Aspirante: Ciudadano que pretende postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular y que ha recibido la constancia que lo acredita como tal.
 - III. Candidato: Ciudadano registrado ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales para contender por un cargo de elección popular.
 - IV. Comisión: Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
 - V. Consejo: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
 - VI. Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Denunciado: Sujeto que es objeto de la investigación y al cual le puede ser impuesta una sanción derivada del escrito presentado ante la autoridad fiscalizadora por la presunta transgresión a la norma.

VIII. Días hábiles: los días laborables con excepción de los sábados, los domingos, los no laborables en términos de ley y aquellos en los que no haya actividad en el Instituto. Cuando el Reglamento no precise, los días se entenderán como hábiles.

IX. Horas hábiles: las comprendidas entre las nueve y las dieciocho horas.

X. Instituto: Instituto Nacional Electoral.

XI. Junta: la Junta Local o Distrital que corresponda del Instituto.

XII. Ley General: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

XIII. Ley de Medios: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

XIV. Organismo Gubernamental: Organismo de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o de la Ciudad de México.

XV. Organismos Públicos Locales. Los organismos públicos electorales de las entidades federativas.

XVI. Partidos: Partidos Políticos Nacionales y locales.

XVII. Precandidato: Ciudadano postulado en el Proceso Electoral interno de un partido para contender por alguna candidatura.

XVIII. Procedimiento: Procedimiento administrativo sancionador de queja u oficioso en materia de fiscalización.

XIX. Queja: Acto por medio del cual una persona física o moral hace del conocimiento del Instituto o de los Organismos Públicos Locales hechos presuntamente violatorios de la normatividad electoral federal.

XX. Quejoso: Persona física, moral o partido político que solicita la investigación de posibles infracciones administrativas en materia de fiscalización.

XXI. Reglamento: Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

XXII. Secretario: Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

XXIII. Sujetos obligados: Partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes.

XXIV. Unidad Técnica: Unidad Técnica de Fiscalización.

Artículo 3. (Artículo modificado)

Supletoriedad

1. En lo no previsto expresamente en el presente Reglamento, para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos, se aplicará supletoriamente la Ley General y la Ley de Medios.

(...)

Artículo 5. (Artículo modificado)

Competencia y Vistas

1. La Comisión es el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos y revisar los Proyectos de Resolución que le presente la Unidad Técnica.

2. La Unidad Técnica es el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos para formular los Proyectos de Resolución que presente a la Comisión y, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.

3. Si de los hechos investigados se advierte una posible violación a disposiciones legales que no se encuentren relacionadas con esta materia, la Unidad Técnica deberá hacerlo del conocimiento a las autoridades competentes o, en su caso, se ordenará una vista a través de la Resolución respectiva que apruebe el Consejo

4. Cuando se considere necesario que otras autoridades tengan conocimiento de las resoluciones recaídas a los procedimientos por su relación con los efectos de las mismas, se les remitirá copia de estas.

Artículo 6. (Artículo modificado)

Colaboración de los órganos desconcentrados del Instituto

1. Los órganos desconcentrados locales y distritales del Instituto auxiliarán a la Unidad Técnica en las labores que le solicite y en la práctica de diligencias de notificación en los plazos correspondientes.

Una vez realizada la diligencia solicitada por la Unidad Técnica, el órgano desconcentrado a quien se haya solicitado su colaboración, remitirá a la brevedad y por el medio más expedito, las constancias correspondientes a la Unidad Técnica.

2. La Unidad Técnica deberá capacitar a los órganos desconcentrados para el auxilio de sus funciones.

3. La Unidad Técnica emitirá un Acuerdo dirigido a la Junta correspondiente solicitando la práctica de la diligencia respectiva. El Acuerdo será remitido a la dirección electrónica que para tal efecto designen las Juntas, anexo a la documentación que resulte necesaria, a efecto que el órgano requerido esté en posibilidad de notificar a los sujetos interesados en un plazo que no exceda de 3 días.

4. La Junta Local, en plenitud de atribuciones, podrá turnar la solicitud de diligencia a la Junta Distrital correspondiente, procurando en todo momento que la notificación se realice a la brevedad posible.

5. La Junta encargada de realizar la diligencia deberá apegarse a las disposiciones previstas en el Reglamento.

6. Practicada la diligencia, la Junta deberá remitir a la Unidad Técnica las constancias de notificación respectivas, de forma inmediata en medio magnético a la dirección electrónica que determine la Unidad Técnica, sin que esto exima el envío de las constancias originales en forma física en un plazo no mayor a veinticuatro horas contadas a partir la práctica de la diligencia, para que se integren al expediente correspondiente

(...)

Artículo 8.

Tipo de Notificaciones

1. Las notificaciones se harán:

a) Personal, cuando así se determine, pero en todo caso, lo serán las que deban efectuarse a:

I. Aspirantes, Precandidatos y Candidatos

II. Agrupaciones políticas y partidos políticos.

III. Personas físicas y morales.

(...)

Artículo 9. (Artículo modificado)

Plazos de la Notificación

1. Los plazos se contarán de momento a momento y, en los casos en que los señalamientos se realicen por días, se considerarán de veinticuatro horas.

2. En el caso de procedimientos que no se encuentren vinculados al Proceso Electoral los plazos se computarán por días hábiles, en caso contrario se computarán en días naturales.

3. Las notificaciones surten efectos al momento en que se realizan.

(...)

Artículo 13. (Artículo modificado)

Notificaciones por Estrados

1. La notificación por Estrados se llevará a cabo en los lugares establecidos para tal efecto por los órganos del Instituto, entendiéndose éste como el más cercano al domicilio a notificar, debiendo fijarse el acto o Resolución respectiva por un plazo de setenta y dos horas, mediante razones de fijación y retiro.

2. Para que la notificación por Estrados tenga validez y eficacia, es necesario que en el lugar destinado para la práctica de dicha diligencia se fije copia o se transcriba el acto a notificar.

(...)

Artículo 15. (Artículo modificado)

Tipos de prueba

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. En ningún caso se tomarán en cuenta, las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, en este último caso deberá acreditar haberlos solicitado en tiempo ante las autoridades competentes. En todo caso, los medios de convicción deberán aportarse antes del cierre de la instrucción.

Artículo 16. (Artículo modificado)

Documentales

1. Serán consideradas como documentales públicas las siguientes:
 - I. Los documentos expedidos por las autoridades de los órganos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México u órganos autónomos, dentro del ámbito de sus facultades.
 - II. Los documentos, debidamente protocolizados, expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con las leyes respectivas.
 - III. El carácter de documental pública de los instrumentos emitidos por fedatarios públicos no releva a la autoridad de valorar si su contenido cumple con la suficiencia e idoneidad probatoria para demostrar los hechos que se pretenden acreditar.
2. Serán documentales privadas todos los documentos que no reúnan los requisitos señalados en el numeral anterior.

Artículo 17. (Artículo modificado)

Prueba técnica

1. (...)
2. Cuando se ofrezca una prueba de esta naturaleza, el aportante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.

Artículo 18. (Artículo modificado)

Prueba pericial

1. Son pruebas periciales las que implican la emisión de un Dictamen que contenga el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte y tendrán lugar siempre que, para el examen de hechos, objetos o documentos, se requieran conocimientos especiales.
2. Las pruebas periciales pueden ser ofrecidas y solicitadas por las partes, o determinadas de oficio por la Unidad Técnica, quien valorará la pertinencia de realizar las pruebas periciales para el caso en específico, así también determinará, en su caso, si procede nombrar un perito en cualquier procedimiento que así lo amerite.
3. Para tales efectos, el perito que se nombre deberá formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal. Si el Instituto ejerce sus facultades de delegación o el procedimiento se encuentra vinculado con hechos correspondientes al ámbito local, se realizará conforme a las disposiciones jurídicas locales.
4. La designación del perito corresponderá al primero en el orden de la lista del Consejo de la Judicatura Federal, de existir imposibilidad se nombrará al siguiente.
5. El nombramiento del perito se hará constar mediante Acuerdo en el que se precise el tipo de prueba pericial, nombre y datos del perito; así como la pretensión de la misma.
6. El Acuerdo se notificará al perito dentro de los tres días siguientes a la designación.
7. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el perito deberá presentarse en las oficinas de la Unidad Técnica para aceptar y protestar el cargo conferido, debiendo exhibir título o cédula de la profesión o disciplina a que pertenezca, si el desempeño de la misma requiere de su registro y autorización por la autoridad competente. La aceptación y protesta del cargo deberá constar en un Acuerdo emitido por la autoridad fiscalizadora, en el que además deberá constar el cuestionario con el que desahogará la pericial a su cargo.
8. Posteriormente, rendirá por escrito su Dictamen pericial dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que protestó el cargo, el cual una vez vencido, se podrá ampliar tres días a consideración de la Unidad Técnica, y a petición del perito, por causa justificada.

Artículo 19. (Artículo modificado)

Prueba de inspección ocular

1. La inspección ocular será realizada preferentemente por los vocales secretarios o, en su defecto, por el personal jurídico adscrito a las Juntas Locales y Distritales, a la Unidad Técnica, por otros funcionarios del Instituto en quienes el Secretario Ejecutivo delegue la fe pública propia de la función de oficialía electoral o, en su caso, por el personal del organismo público local que corresponda; lo anterior, para constatar la existencia de

los hechos investigados, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados, o cualquier circunstancia que a juicio de la autoridad que la ordena sea necesaria para la investigación, lo que se asentará en acta que detalle las circunstancias de tiempo, modo y lugar y que deberá contener, los requisitos siguientes:

(...)

IV. Recabar tomas fotográficas o video del lugar u objeto inspeccionado, y asentarlo en el acta.

(...)

VI. Asentar cualquier otra circunstancia extraordinaria que suceda durante la diligencia, siempre que guarde relación con el objeto de la misma.

(...)

Artículo 20. (Artículo modificado)

Razones y Constancias

1. La Unidad Técnica se allegará de los elementos necesarios para la sustanciación y Resolución de los procedimientos respectivos, para lo cual podrá levantar razón y constancia respecto de la información obtenida de fuentes diversas.

2. La razón y constancia deberán contener al menos los elementos siguientes:

I. Datos referentes al órgano que la dicta.

II. Identificación del expediente en el que se emite.

III. Lugar y fecha de realización.

IV. Descripción de las fuentes de las cuales se obtuvo la información.

V. Motivación y fundamentación.

VI. Firma del Titular de la Unidad Técnica.

VII. En el caso de constancias sobre contenido en internet o medios de información y comunicación, los pasos específicos que se siguieron para acceder a la información, así como los medios que se utilizaron.

3. La razón y constancia tendrá como finalidad obtener mayores elementos que incidan en el esclarecimiento de los hechos investigados.

4. La razón y constancia para efectos de valoración será considerada como una documental pública, respecto de la fuente consultada y los resultados que arrojó la misma, para ello debe contener los requisitos establecidos en el numeral 2 de este precepto.

Artículo 21. (Artículo modificado)

Valoración de las pruebas

1. Las pruebas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de generar convicción sobre los hechos investigados.

2. Las documentales públicas, las inspecciones oculares, así como razones y constancias realizadas por la autoridad electoral tendrán valor probatorio pleno respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran, salvo prueba en contrario.

3. Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, y las periciales, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

Artículo 22. (Artículo adicionado)

Acuerdo de acumulación, escisión, integración y ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación.

1. Desde el momento en que se emite el Acuerdo de admisión o inicio y hasta antes del cierre de instrucción, la Unidad Técnica podrá acordar la acumulación y escisión de procedimientos; la integración de un escrito de queja a un procedimiento que se encuentre en trámite y la ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación.

2. En el Acuerdo en el que se decrete la acumulación, escisión, integración o ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación, se deberán exponer los razonamientos que la motivaron, así como ordenar se notifique al sujeto incoado y, en su caso, al quejoso. Dicho acuerdo se publicará en los Estrados de la Unidad Técnica

Artículo 23. (Artículo modificado)

Supuestos

1. Procederá decretar la acumulación cuando derivado de la sustanciación se advierta que existe litispendencia, conexidad o vinculación de dos o más expedientes de procedimientos contra un mismo denunciado o distintos, respecto de una misma conducta o provengan de una misma causa.

2. Podrá decretarse la escisión cuando el procedimiento se siga contra varias personas y existan elementos razonables y proporcionales que impidan continuar con la sustanciación paralela respecto de todos los presuntos responsables o cuando su resolución simultánea produzca un retraso indebido o cause perjuicio a la eficacia de la investigación. En ese caso se resolverá el asunto respecto de aquellos sujetos sobre los que ya se encuentre sustanciado el procedimiento y concluida la investigación. Los Acuerdos de escisión que al efecto se dicten, deberán glosarse a los expedientes escindidos.

3. Podrá decretarse la integración de un escrito de queja cuando la Unidad Técnica advierta que se trata del mismo denunciante y denunciado y contra los mismos hechos materia de otro procedimiento, y el denunciante se limite a aportar nuevas pruebas sobre los hechos; o bien se

trate de un escrito de queja en términos idénticos a otro que haya dado origen al inicio de un procedimiento que se encuentre en trámite en la Unidad Técnica, sea que sean presentados ante la misma Unidad Técnica o ante autoridades diversas y por personas distintas.

4. Podrá decretarse la ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento para su investigación, si con motivo de la sustanciación la Unidad Técnica advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables.

Artículo 24. (Artículo modificado)

Efectos

1. En caso de acordarse la acumulación, los procedimientos acumulados serán tramitados y sustanciados como uno solo, en los términos del expediente primigenio de conformidad con el Título Segundo del Reglamento.

2. En el caso que se decrete la escisión, se le dará el trámite de un nuevo procedimiento en los términos del Título Segundo del Reglamento.

3. El escrito de queja que sea integrado en términos del artículo 23, numeral 3 del Reglamento, formará parte del procedimiento primigenio, sin que sea motivo para el inicio de un nuevo procedimiento. En este caso se procederá conforme lo establece el artículo 22, numeral 2 del Reglamento.

4. En caso de acordarse la ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación, todos los hechos investigados serán sustanciados, analizados y resueltos en los términos del expediente primigenio de conformidad con el Título Segundo del Reglamento. En este caso se procederá conforme lo establece el artículo 22, numeral 2 del Reglamento.

(...)

Artículo 26. (Artículo modificado)

Del procedimiento oficioso

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora.

2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.

3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirá al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de los mismos.

4. Para los supuestos contenidos en este artículo, la autoridad instructora procederá a acordar la integración del expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle número de expediente; dar aviso al Secretario y al Presidente de la Comisión; y publicar en los Estrados del Instituto el inicio del procedimiento oficioso de mérito.

5. Para la sustanciación de los procedimientos oficiosos se procederá en términos del presente Título en lo que resulte aplicable.

6. No serán motivo del inicio de un procedimiento oficioso, las vistas ordenadas previo a la aprobación de la Resolución de informes correspondientes, derivadas de procedimientos administrativos diversos al de fiscalización en los que se advierta únicamente un beneficio económico sujeto de cuantificación a un sujeto obligado. Salvo que se tenga conocimiento de una conducta ilícita en materia de fiscalización.

Artículo 27.

Del procedimiento de queja

1. El procedimiento de queja se iniciará a partir del escrito de queja que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 29 y 30.

Artículo 28. (Artículo modificado)

Presentación

1. Las quejas en materia de fiscalización podrán ser presentadas ante cualquier órgano del Instituto u Organismo Público Local.

2. En caso que hayan sido presentadas ante un órgano distinto de la Unidad Técnica, éste deberá darle aviso y remitirlo de forma inmediata por correo electrónico a la cuenta que la Unidad Técnica determine, sin que esto exima el envío de las constancias en forma física en un plazo no mayor a 48 horas contadas a partir de su recepción. Todos los órganos distintos a la Unidad Técnica que reciban una queja sobre cualquier asunto en materia de fiscalización, al momento de su recepción deberán describir toda la documentación que se presente.

3. Cuando la Unidad Técnica así lo solicite, los órganos desconcentrados de este Instituto, podrán apoyar y colaborar en la realización de las diligencias que se estimen necesarias para la debida sustanciación de los procedimientos instruidos por dicha Unidad, en los términos previstos en el artículo 7 del presente Reglamento.

4. En caso de que se deleguen las facultades de fiscalización, las quejas relacionadas con financiamiento proveniente de las entidades federativas, deberán presentarse ante el Organismo Público Local correspondiente.

5. El incumplimiento a lo previsto en este artículo se hará del conocimiento de las autoridades competentes para que en su caso se inicien los procedimientos conducentes.

Artículo 29. (Artículo modificado)

Requisitos

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, así como cumplir con los requisitos siguientes:

I. Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante.

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.

III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja.

IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados.

V. Aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

VI. El carácter con que se ostenta el quejoso según lo dispuesto en el presente artículo.

VII. Relacionar todas y cada una de las pruebas que ofrezca con cada uno de los hechos narrados en su escrito inicial de queja.

VIII. Adjuntar, preferentemente, en medio magnético el documento de queja y pruebas escaneadas en formato WORD y PDF.

2. En caso que la queja sea presentada en representación de un partido, podrá hacerse por medio de las personas siguientes:

I. Representantes acreditados ante los Consejos del Instituto o su equivalente ante los Organismos Públicos Locales.

II. Integrante del Comité Nacional o de comités estatales, distritales, municipales o sus equivalentes, debiendo acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo con los Estatutos del partido.

III. Representante legal debidamente autorizado, quien debe presentar copia certificada del documento que acredite tal carácter.

3. Si la queja es presentada por un candidato independiente, podrá promoverla por su propio derecho, por conducto de su representante legal, o bien, por la persona encargada de sus finanzas.

4. Cuando la queja sea presentada por una persona moral se hará por medio de su legítimo representante en términos de la legislación aplicable,

acompañando copia certificada del documento que acredite la personería con la que se ostenta.

5. En caso de que no se acredite la representación con la documentación requerida en los numerales 1, fracción VI, 2, 3 y 4 del presente artículo, la queja se tendrá por interpuesta a título personal.

6. Se tendrá por no presentado el escrito de queja que no cumpla con el requisito establecido en el numeral 1, fracción I del presente artículo, lo cual se asentara en el Acuerdo que para tal efecto emita el Titular de la Unidad Técnica.

7. El escrito de queja presentado por más de un denunciante deberá de indicar el nombre y domicilio a notificar del representante común, en caso de no hacerlo la Unidad Técnica designará al primer denunciante en el orden presentado en el escrito de queja.

Artículo 30. (Artículo modificado)

Improcedencia

1. El procedimiento será improcedente cuando:

I. Los hechos narrados en el escrito de queja resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.

En la utilización de esta causal no podrán utilizarse consideraciones atinentes al fondo del asunto.

II. Los hechos denunciados, se consideren frívolos en términos de lo previsto en el artículo 440, numeral 1, inciso e) de la Ley General.

III. Se omita cumplir con alguno de los requisitos previstos en el numeral 1, fracciones III, IV y V del artículo 29 del Reglamento.

IV. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan suscitado los hechos que se denuncian, o que se tenga conocimiento de los mismos.

V. La queja se refiera a hechos imputados a los sujetos obligados que hayan sido materia de alguna Resolución aprobada en otro procedimiento en materia de fiscalización resuelto por el Consejo y que haya causado estado.

VI. La Unidad Técnica resulte incompetente para conocer los hechos denunciados. En estos casos, sin mayor trámite y a la brevedad se resolverá de plano sobre la incompetencia, y el expediente se remitirá a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer del asunto.

VII. El denunciado sea un partido o agrupación política que haya perdido su registro en fecha anterior a la presentación de la queja.

VIII. En las quejas relacionadas con un Proceso Electoral, el quejoso aporte como pruebas, únicamente los datos obtenidos por las autoridades electorales como parte del monitoreo de espectaculares y medios impresos, así como en el programa de pautas para medios de comunicación, será

determinado, de forma expresa, en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo.

Lo dispuesto en esta fracción no resulta aplicable cuando la queja sea recibida por la Unidad Técnica con posterioridad a la notificación del último oficio de errores y omisiones.

2. La Unidad Técnica realizará de oficio el estudio de las causas de improcedencia del procedimiento; en caso de advertir que se actualiza una de ellas elaborará el Proyecto de Resolución respectivo.

Artículo 31. (Artículo modificado)

Desechamiento

1. La Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el Proyecto de Resolución que determine el desechamiento correspondiente; en los casos siguientes:

I. Se desechará de plano el escrito de queja, sin que anteceda prevención a la parte denunciante, cuando se actualice alguno de los supuestos señalados en las fracciones II, IV, V, VI o VII del numeral 1 del artículo 30 del Reglamento.

II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento, sin que se desahogue la prevención, cuando proceda, en el plazo establecido.

2. El desechamiento de una queja en ningún momento prejuzga sobre el fondo del asunto, por lo que la Unidad Técnica podrá ejercer sus atribuciones legales cuando se presente una nueva queja respecto de los mismos hechos.

3. Cuando se actualice el supuesto establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción II de este Reglamento, se dará vista a la Secretaría para los efectos legales conducentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 447, numeral 1, inciso d) de la Ley General.

Artículo 32. (Artículo modificado)

Sobreseimiento

1. El procedimiento podrá sobreseerse cuando:

I. El procedimiento respectivo haya quedado sin materia.

II. Admitida la queja se actualice alguna causal de improcedencia.

III. El denunciado sea un partido o agrupación política que haya perdido su registro con posterioridad al inicio o admisión del procedimiento y cuyo procedimiento de liquidación haya concluido.

Artículo 33. (Artículo modificado)

Prevención

1. En caso que el escrito de queja no cumpla con los requisitos previstos en las fracciones III, IV y V del numeral 1 del artículo 29; o en la fracción

I del artículo 30; ambos del Reglamento, la Unidad Técnica emitirá un acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo de tres días hábiles improrrogables contados a partir del momento en que se realizó la notificación, a fin de subsanar las omisiones, previniéndole que, de no hacerlo, se desechará el escrito de queja.

2. Lo señalado en el párrafo que antecede resulta aplicable para el caso de que, aun habiendo contestado la prevención, y derivado del análisis que de ella haga la autoridad, ésta resulte insuficiente, no aporte elementos novedosos o verse sobre cuestiones distintas al requerimiento formulado.

3. En caso que el escrito de queja no cumpla con el requisito previsto en la fracción VI del numeral 1 del artículo 29; se tendrá por interpuesta a título personal, tal y como lo establece el artículo 29, numeral 5 del Reglamento.

Artículo 34. (Artículo modificado)

Sustanciación

1. Recibido el escrito de queja, la Unidad Técnica le asignará un número de expediente y lo registrará en el libro de gobierno. Si la queja reúne todos los requisitos previstos en el reglamento, se admitirá en un plazo no mayor a cinco días. Si la Unidad Técnica necesita reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días. En todo caso, el Acuerdo se notificará al Secretario.

2. Hecho lo anterior, la Unidad Técnica fijará en los Estrados del Instituto, durante setenta y dos horas, el acuerdo de admisión del procedimiento y la cédula de conocimiento, notificando a los denunciados el inicio del mismo, corriéndole traslado con copia simple de las constancias que obren en el expediente y se procederá a la instrucción correspondiente.

3. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.

4. La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión.

5. En caso de que, por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, sea necesario un plazo adicional al señalado en el numeral anterior, la Unidad Técnica podrá, mediante Acuerdo debidamente motivado, ampliar el plazo dando aviso al Secretario y al Presidente de la Comisión.

6. Si del análisis de la queja se advierten elementos que, a juicio de la autoridad deban ser resueltos en procedimientos independientes, la Unidad Técnica podrá acordar en la recepción del escrito de queja tal situación procediendo, en su caso, a integrar los procedimientos necesarios en los que se resuelvan aquellas cuestiones que no serán materia de pronunciamiento en el procedimiento original.

Artículo 35 (Artículo modificado)

Emplazamiento

1. Admitida la queja o iniciado el procedimiento oficioso la Unidad Técnica, sin perjuicio de realizar las diligencias que estime necesarias, emplazará al sujeto señalado como probable responsable para que en un plazo improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes, corriéndole traslado en medio electrónico con todas las constancias que integran el expediente.
2. Concluida la investigación se deberá notificar a las partes involucradas para que en un plazo de setenta y dos horas manifiesten los alegatos que consideren convenientes.

Artículo 35 bis (Artículo adicionado)

1. Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.
2. En estos casos, se deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, para que manifiesten lo a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos.

Artículo 36. (Artículo modificado)

Requerimientos

1. La Unidad Técnica podrá solicitar información y documentación necesaria a las autoridades siguientes:
 - I. Órganos del Instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias, recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente y provean la información que guarden dentro de su ámbito de competencia.
 - II. Órganos gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios, para que proporcionen información o entreguen las pruebas que obren en su poder que permitan superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, previa aprobación de la Comisión.
 - III. Las demás autoridades y organismos públicos autónomos, en el ámbito de su competencia.
2. Las autoridades están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.
3. La Unidad Técnica también podrá requerir a los sujetos obligados, así como a las personas físicas y morales para que proporcionen la información y documentación necesaria para la investigación, respetando en todo momento las garantías de los requeridos, quienes están obligados

a responder en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.

4. Para el caso de que no se haya obtenido un monto determinable para los bienes y/o servicios relacionados con los hechos investigados, la Unidad Técnica podrá allegarse de información utilizando el método de valuación de operaciones establecido en el Reglamento de Fiscalización.

5. Los sujetos obligados, personas físicas o morales requeridas en términos de lo establecido en este artículo, deberán remitir la respuesta dentro de los plazos señalados en el oficio respectivo, en medio magnético a la dirección electrónica que determine la Unidad Técnica en la cual se contemple la firma autógrafa respectiva, y remitir las constancias originales en forma física a las oficinas de dicha Unidad Técnica. En caso que la respuesta sea presentada en las oficinas de las Juntas Locales o Distritales, éstas deberán proceder conforme lo señalado previamente.

Artículo 36 Bis. (Artículo modificado)

Acceso al expediente

1. Las partes que formen parte de la relación jurídico-procesal en los procedimientos oficiosos y de queja en materia de fiscalización, podrán tener acceso al expediente.

2. Sólo podrán acceder a aquella información y documentación, que obrando en el expediente, haya sido recabada por la autoridad fiscalizadora como consecuencia de la investigación, o bien, aquella en donde consten datos personales, cuando ésta tenga que ver con la determinación de la existencia de los hechos objeto del procedimiento y la responsabilidad de los denunciados, pero únicamente podrá ser consultada in situ, y sin posibilidad de reproducirla en cualquier forma, lo anterior, a efecto de salvaguardar la confidencialidad y reserva de la misma

(...)

Artículo 39. (Artículo modificado)

Quejas relacionadas con precampaña y obtención del apoyo ciudadano

1. El Consejo resolverá previo o a más tardar en la sesión en la que se apruebe el Dictamen y la Resolución recaída a los informes de precampaña y a los informes de los ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano, las quejas relacionadas con dichas etapas, que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización, siempre y cuando se presenten a más tardar siete días después de concluidos tales periodos.

2. Si el escrito de queja es presentado en fecha posterior a la referida en el párrafo que antecede, será sustanciado y resuelto conforme a las reglas y plazos previstos para las quejas señaladas en el Capítulo anterior.

3. En caso de que las quejas referenciadas en el numeral 1 del presente artículo, no se encuentren en estado de Resolución al momento de la

presentación del Dictamen Consolidado y Resolución correspondiente, la Unidad Técnica deberá fundar y motivar en el Dictamen de precampaña o en el relativo a la obtención del apoyo ciudadano respectivo, las razones por las cuales los Proyectos de Resolución serán presentados con posterioridad.

Artículo 40. (Artículo modificado)

Quejas relacionadas con Campaña

1. El Consejo resolverá a más tardar en la sesión en el que se apruebe el Dictamen y la Resolución relativos a los informes de campaña, las quejas relacionadas con esa etapa, que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización, siempre y cuando hayan sido presentadas hasta quince días antes de la aprobación de los mismos.

2. En caso de que el escrito de queja sea presentado en fecha posterior a la referida en el numeral 1 de este artículo, en aras de la correcta administración de justicia y para salvaguardar el derecho al debido proceso, la misma será sustanciada conforme a las reglas y plazos previstos para las quejas referidas en el Capítulo anterior, y será resuelta cuando la Unidad cuente con todos los elementos de convicción idóneos, aptos y suficientes, que permitan considerar que el expediente se encuentra debidamente integrado. Asimismo, se deberá relacionar el listado de las quejas no resueltas en la Resolución correspondiente al informe de campaña respectivo.

3. Se dará vista al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para los efectos legales conducentes, cuando las quejas resulten infundadas y/o fundadas por la actualización del rebase al tope de gastos de campaña respectivo, así como por la utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas

Artículo 41. (Artículo modificado)

De la sustanciación

1. Para la tramitación y sustanciación de las quejas reguladas en este Capítulo, se estará a lo establecido en el Capítulo anterior, aplicando las reglas siguientes:

a. El órgano del Instituto que reciba la queja deberá remitirla junto con sus anexos, de forma inmediata en medio magnético a la dirección electrónica que determine la Unidad Técnica, así como remitir las constancias originales en forma física a la Unidad Técnica, en un plazo de 24 horas.

b. La Unidad Técnica de Vinculación será el conducto para la remisión a la Unidad Técnica de las constancias originales de los escritos de queja y vistas ordenadas por los Organismos Públicos Locales, en forma física en un plazo de 24 horas;

c. Una vez recibida la queja por la Unidad Técnica, determinará lo que en derecho proceda, y

d. Las personas físicas, morales y autoridades, están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir del momento en que se realice la notificación.

e. Además de los requisitos previstos en el artículo 29 del Reglamento, los escritos de queja por hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización dentro de los Procesos Electorales, deberán estar acompañados por las pruebas que permitan acreditar la veracidad de los hechos denunciados.

f. El análisis, valoración y resolución de las pretensiones formuladas en los escritos de queja presentadas previo a la aprobación de la resolución de informes de ingresos y gastos correspondientes, que estén relacionadas con un presunto beneficio económico sujeto de cuantificación a un sujeto obligado y que se funden únicamente en los datos obtenidos por los órganos del Instituto como parte del Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos, así como en el programa de pautas para medios de comunicación, será determinado, de forma expresa, en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo.

Lo dispuesto en este inciso será aplicable cuando la queja sea recibida por la Unidad Técnica con posterioridad a la notificación del último oficio de errores y omisiones correspondiente.

g. Además de las causales previstas en el artículo 32, numeral 1 del Reglamento, el supuesto referido en el inciso anterior será considerado como una causal de sobreseimiento en los procedimientos de quejas vinculadas a procesos electorales.

h. En caso de que se actualice la prevención, la Unidad Técnica, dentro de las 72 horas posteriores a su recepción, emitirá un Acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo de 72 horas para subsanar las omisiones, apercibiéndolo de que, en caso de no hacerlo, se desechará el escrito de queja.

Recibida la respuesta a la prevención, se analizará para determinar si procede la admisión, o en su caso, proceder en los términos establecidos en el artículo 33, numeral 2 del Reglamento.

i. El denunciado deberá dar contestación por escrito al emplazamiento regulado en el artículo 35, numeral 1 del Reglamento, en un plazo improrrogable de cinco días naturales contadas a partir del momento en que se realice la notificación, manifestando lo que a su derecho convenga, aporte las pruebas que estime procedentes y presente alegatos.

j. Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación, o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.

k. En estos casos, se deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de cinco días naturales, contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, para que manifiesten lo a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos.

l. Concluida la investigación se deberá notificar a las partes involucradas para que en un plazo de 72 horas manifiesten los alegatos que consideren convenientes.

Artículo 42. (Artículo modificado)

Contenido de la Resolución

1. La Resolución deberá contener:

I. (...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

II. (...)

a) (...)

b) En los procedimientos de queja, la transcripción de los hechos objeto de la queja; en los procedimientos oficiosos, los elementos que motivaron su inicio.

(...)

III.

(...)

d) La apreciación y valoración de los elementos que integren el expediente ya sea que hayan sido ofrecidas por el quejoso, o por el denunciado, los hechos controvertidos, la relación de las pruebas admitidas y desahogadas, así como los informes y constancias derivadas de la investigación.

IV. Puntos resolutivos que contengan:

a) El sentido de la Resolución.

b) En su caso, la determinación de la sanción correspondiente, así como las condiciones para su cumplimiento.

c) De ser procedente, las vistas a las autoridades competentes.

d) De ser procedente, el inicio de un procedimiento oficioso.

e) De ser procedente, el seguimiento para la cuantificación del beneficio.

f) La orden de notificar la Resolución de mérito. En caso que la queja hubiese sido presentada en representación de un partido, por medio de alguna de las personas detalladas en el numeral 2 del artículo 29, la notificación de la resolución se hará de manera automática, en términos de lo dispuesto en el presente Reglamento.

g) Tratándose de procedimientos vinculados a partidos políticos con registro local, candidatos independientes y candidatos partidarios con domicilio en el interior de la República, se solicitará a la Unidad Técnica

de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que la resolución sea notificada al Organismo Público Local que corresponda, para que este a su vez, esté en posibilidad de notificar a los sujetos interesados y, en su caso, proceda a la ejecución de las sanciones.

h) La mención de ser recurrible a través del medio de impugnación respectivo, y

i) La orden de archivar el expediente una vez que cause estado.

Artículo 43. (Artículo modificado)

Sanciones

1. El Consejo impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley General. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias de la contravención a la norma:

(...)

4. Las multas que fije el Consejo que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General, en el plazo que señale la Resolución y, en caso de no precisarlo, se harán efectivas a partir del mes siguiente a aquél en el que la Resolución haya causado estado. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.

5. El pago de las sanciones ordenadas en Resoluciones relacionadas con el ámbito local y capacidad económica de los sujetos obligados en el ámbito local, deberán apegarse a lo establecido en la legislación local correspondiente.

6. En el caso de un partido político con acreditación local que no cuente con financiamiento público ordinario en dicho ámbito, se aplicara lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG61/2017.

7. La forma de pago de las sanciones impuestas a los aspirantes, candidatos y candidatas independientes, será determinada en cada caso concreto considerando la necesidad de evitar la afectación real e inminente en el desarrollo de las actividades del sujeto sancionado. En caso de que el sujeto sancionado incumpla con la obligación de pagar las multas impuestas, el Instituto u Organismos Públicos Locales, según corresponda, deberá tomar las medidas necesarias para dar vista a las autoridades hacendarias correspondientes.

Artículo 44. (Artículo modificado)

La Unidad Técnica, por conducto de la Comisión de Fiscalización, en cada sesión ordinaria, deberá informar al Consejo General del estado jurídico que guarden los procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite, especificando cuando menos los datos consistentes en número de

expediente, fecha de inicio del procedimiento, nombre del denunciante, nombre del denunciado, síntesis de los hechos denunciados y fecha de última actuación; así como lo relativo a los procedimientos resueltos a la fecha del informe y las determinaciones de los órganos jurisdiccionales que se encuentren pendientes de cumplimiento.

SEGUNDO. Con la finalidad de dar certeza a los sujetos obligados, publíquese en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización aprobado mediante Acuerdo INE/CG264/2014, con las modificaciones aprobadas a través de los Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016, adicionando las modificaciones aprobadas en el presente Acuerdo, el cual se anexa al presente y forma parte integral del mismo, para quedar al tenor siguiente:

REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

Título Primero. Reglas Generales

Capítulo I. Disposiciones Preliminares

Artículo 1.

Ámbito y objeto de aplicación

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

2. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue las funciones de fiscalización, el Organismo Público Local respectivo aplicará las disposiciones previstas en el presente Reglamento.

En tal supuesto descrito en el párrafo anterior, el Organismo Público Local sustanciará y resolverá los procedimientos oficiosos o de queja relacionados con el objeto materia de delegación en el proceso de fiscalización.

3. El Instituto podrá asumir los procedimientos que hayan sido delegados a los Organismos Públicos Locales, asimismo, podrá ejercer su facultad de atracción, cuando así lo determine el Consejo.

Artículo 2.

Glosario

I. Agrupaciones políticas: Agrupaciones políticas nacionales.

II. Aspirante: Ciudadano que pretende postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular y que ha recibido la constancia que lo acredita como tal.

III. Candidato: Ciudadano registrado ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales para contender por un cargo de elección popular.

IV. Comisión: Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

V. Consejo: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- VI. Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- VII. Denunciado: Sujeto que es objeto de la investigación y al cual le puede ser impuesta una sanción derivada del escrito presentado ante la autoridad fiscalizadora por la presunta transgresión a la norma.
- VIII. Días hábiles: los días laborables con excepción de los sábados, los domingos, los no laborables en términos de ley y aquellos en los que no haya actividad en el Instituto. Cuando el Reglamento no precise, los días se entenderán como hábiles.
- IX. Horas hábiles: las comprendidas entre las nueve y las dieciocho horas.
- X. Instituto: Instituto Nacional Electoral.
- XI. Junta: la Junta Local o Distrital que corresponda del Instituto.
- XII. Ley General: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- XIII. Ley de Medios: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- XIV. Organismo Gubernamental: Organismo de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o de la Ciudad de México.
- XV. Organismos Públicos Locales. Los organismos públicos electorales de las entidades federativas.
- XVI. Partidos: Partidos Políticos Nacionales y locales.
- XVII. Precandidato: Ciudadano postulado en el Proceso Electoral interno de un partido para contender por alguna candidatura.
- XVIII. Procedimiento: Procedimiento administrativo sancionador de queja u oficioso en materia de fiscalización.
- XIX. Queja: Acto por medio del cual una persona física o moral hace del conocimiento del Instituto o de los Organismos Públicos Locales hechos presuntamente violatorios de la normatividad electoral federal.
- XX. Quejoso: Persona física, moral o partido político que solicita la investigación de posibles infracciones administrativas en materia de fiscalización.
- XXI. Reglamento: Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.
- XXII. Secretario: Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- XXIII. Sujetos obligados: Partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes.
- XXIV. Unidad Técnica: Unidad Técnica de Fiscalización.

Artículo 3.

Supletoriedad

1. En lo no previsto expresamente en el presente Reglamento, para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos, se aplicará supletoriamente la Ley General y la Ley de Medios.

Artículo 4.

Criterios de interpretación

1. Para la interpretación de las disposiciones de este Reglamento, se estará a los criterios gramatical, sistemático y funcional atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

Artículo 5.

Competencia y Vistas

1. La Comisión es el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos y revisar los Proyectos de Resolución que le presente la Unidad Técnica.

2. La Unidad Técnica es el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos para formular los Proyectos de Resolución que presente a la Comisión y, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.

3. Si de los hechos investigados se advierte una posible violación a disposiciones legales que no se encuentren relacionadas con esta materia, la Unidad Técnica deberá hacerlo del conocimiento a las autoridades competentes o, en su caso, se ordenará una vista a través de la Resolución respectiva que apruebe el Consejo.

4. Cuando se considere necesario que otras autoridades tengan conocimiento de las resoluciones recaídas a los procedimientos por su relación con los efectos de las mismas, se les remitirá copia de la misma.

Artículo 6.

Colaboración de los órganos desconcentrados del Instituto

1. Los órganos desconcentrados locales y distritales del Instituto auxiliarán a la Unidad Técnica en las labores que le solicite y en la práctica de diligencias de notificación en los plazos correspondientes.

Una vez realizada la diligencia solicitada por la Unidad Técnica, el órgano desconcentrado a quien se haya solicitado su colaboración, remitirá a la brevedad y por el medio más expedito, las constancias correspondientes a la Unidad Técnica.

2. La Unidad Técnica deberá capacitar a los órganos desconcentrados para el auxilio de sus funciones.

3. La Unidad Técnica emitirá un Acuerdo dirigido a la Junta correspondiente solicitando la práctica de la diligencia respectiva. El Acuerdo será remitido a la dirección electrónica que para tal efecto designen las Juntas, anexo a la documentación que resulte necesaria, a efecto que el órgano requerido esté en posibilidad de notificar a los sujetos interesados en un plazo que no exceda de 3 días.

4. La Junta Local, en plenitud de atribuciones, podrá turnar la solicitud de diligencia a la Junta Distrital correspondiente, procurando en todo momento que la notificación se realice a la brevedad posible.

5. La Junta encargada de realizar la diligencia deberá apegarse a las disposiciones previstas en el Reglamento.

6. Practicada la diligencia, la Junta deberá remitir a la Unidad Técnica las constancias de notificación respectivas, de forma inmediata en medio magnético a la dirección electrónica que determine la Unidad Técnica, sin que esto exima el envío de

las constancias originales en forma física en un plazo no mayor a veinticuatro horas contadas a partir la práctica de la diligencia, para que se integren al expediente correspondiente

Capítulo II. De las notificaciones

Artículo 7.

Notificaciones

1. La notificación es el acto formal, mediante el cual, se hacen del conocimiento del interesado, los actos o Resoluciones emitidos dentro de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización;

2. Para efectos de las notificaciones se entenderán por días hábiles, los laborables, con excepción de los sábados, domingos, los no laborables en términos de ley y aquéllos en los que no haya actividad en el Instituto y por horas hábiles las comprendidas entre las nueve y las dieciocho horas. Cuando no se precise, los días se entenderán como hábiles. Durante los Procesos Electorales Federales o locales, según corresponda, todos los días y horas son hábiles;

3. Las notificaciones se realizarán en días y horas hábiles y surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen;

4. Por regla general la notificación se desarrolla en un acto y por tanto se entenderá efectuada en la fecha asentada en el acta correspondiente, regla que también se aplicará cuando la diligencia se prolongue por causa justificada imputable a quien se notifica;

5. La Unidad Técnica podrá autorizar al personal a su cargo para que realice las diligencias de notificación en los plazos correspondientes. Asimismo, podrá auxiliarse de las Juntas Locales y Distritales o del área de notificaciones que el Instituto determine, quiénes designarán al personal para realizarlas en cuyo caso, y si la urgencia lo amerita, podrán remitir dichas diligencias por correo electrónico a la cuenta que la Unidad Técnica determine para tal efecto, sin que esto exima a los responsables de las Juntas Locales y Distritales para que realicen el envío de las constancias originales de forma física, y

6. Las notificaciones podrán hacerse de manera personal, por oficio, o por la vía electrónica que para tales efectos disponga la Unidad Técnica.

Artículo 8.

Tipo de Notificaciones

1. Las notificaciones se harán:

a) Personal, cuando así se determine, pero en todo caso, lo serán las que deban efectuarse a:

I. Aspirantes, Precandidatos y Candidatos

II. Agrupaciones políticas y partidos políticos.

III. Personas físicas y morales.

b) Por Estrados, cuando no sea posible notificar personalmente al interesado o así lo establezca el Reglamento.

c) Por oficio, las dirigidas a una autoridad u órgano partidista, atendiendo a las reglas siguientes:

I. Las notificaciones a los partidos políticos se realizarán en las oficinas de la representación en el Instituto, en las oficinas del Organismo Público Local correspondiente o, en su caso, en el domicilio señalado por la representación para oír y recibir notificaciones.

II. Las notificaciones a coaliciones se realizarán en las oficinas del partido que ostente la representación, en términos del convenio celebrado entre los partidos integrantes, corriéndole traslado mediante copia de las constancias que integren el acto a notificar a cada uno de los partidos integrantes de la coalición. Una vez concluidos los efectos de la coalición, las notificaciones se diligenciarán de forma individual en las oficinas de cada uno de los partidos que la conformaron.

d) Automática, se entenderá hecha al momento de la aprobación por el Consejo de la Resolución que ponga fin a un procedimiento, si el interesado, quejoso o denunciado es un Partido o Candidato Independiente, siempre y cuando su representante se encuentre en la sesión. Si se acordó el engrose de la Resolución, la notificación se hará por oficio.

e) Por comparecencia, cuando el interesado, representante o autorizado acuda a notificarse directa-mente ante el órgano que corresponda. En este caso, se asentará razón en autos y se agregará copia simple de la identificación oficial del compareciente.

Por vía electrónica, mediante el sistema o mecanismo que implemente el Instituto, atendiendo a las reglas siguientes:

i. Deberá ser a solicitud de parte y el solicitante deberá contar con un nombre de usuario y contraseña que proporcionará el Instituto;

ii. El usuario solo podrá recibir las notificaciones, sin contar con mayor posibilidad de respuesta, envío o reenvío;

iii. Se generará automáticamente una constancia de envío y acuse de recibo de la notificación, la cual deberá ser agregada al expediente;

iv. Las notificaciones permanecerán solo treinta días naturales a partir de su fecha de envío, después será eliminada, siendo responsabilidad del usuario el respaldo de la misma;

v. Las notificaciones por vía electrónica surtirán efectos a partir de que se genere el acuse de recibo de la comunicación procesal;

vi. Para el cómputo de plazos se estará a lo señalado en el artículo 10 del presente Reglamento; y

vii. El sistema deberá garantizar la debida entrega y recepción de las notificaciones a los usuarios.

Artículo 9.

Plazos de la Notificación

1. Los plazos se contarán de momento a momento y, en los casos en que los señalamientos se realicen por días, se considerarán de veinticuatro horas.

2. En el caso de procedimientos que no se encuentren vinculados al Proceso Electoral los plazos se computarán por días hábiles, en caso contrario se computarán en días naturales.

3. Las notificaciones surten efectos al momento en que se realizan.

Artículo 10.

Cédulas de notificación

1. La cédula de notificación personal deberá contener:

- a) La descripción del acto o Resolución que se notifica.
- b) Lugar, hora y fecha en que se practique.
- c) Descripción de los medios por los que se cerciora del domicilio del interesado.
- d) Nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia.
- e) Señalamiento de requerir a la persona a notificar; así como la indicación que la persona con la cual se entienda la diligencia es la misma a la que se va a notificar.
- f) Fundamentación y motivación.
- g) Datos de identificación del notificador.
- h) Extracto del documento que se notifica.
- i) Datos referentes al órgano que dictó el acto a notificar.
- j) Nombre y firma del notificado y notificador.

2. En todos los casos, al practicar una notificación personal, se dejará en el expediente la cédula respectiva y copia del auto o Resolución, asentando la razón de la diligencia.

3. En las notificaciones que deban realizarse a una persona moral, deberá indicarse la razón social, así como el nombre y el cargo de la persona física con quien se entendió la diligencia.

Artículo 11.

Notificación personal

1. El notificador deberá cerciorarse por cualquier medio de encontrarse en el domicilio de la persona a notificar y practicará la diligencia correspondiente, entregando el oficio y documentación anexa al interesado, debiendo solicitar la firma autógrafa de recibido e identificación oficial de la persona que atiende la diligencia, y se elaborará cédula de notificación.

2. El notificador deberá entenderla con la persona a quien va dirigida, y tratándose de las personas morales con el representante o apoderado legal acreditado, previa verificación del instrumento que compruebe su personalidad, entregando el oficio y/o copia de la Resolución correspondiente, y asentando razón en la cédula de notificación respectiva de todo lo acontecido.

3. Las notificaciones personales se realizarán en días y horas hábiles en el domicilio de la persona que deba ser notificada.

4. Las notificaciones a las agrupaciones políticas se llevarán a cabo en el domicilio que conste en los registros del Instituto.

5. Las notificaciones que se realicen a personas físicas o morales se llevarán a cabo en el domicilio que se señale para tal efecto.

Artículo 12.

Citatorio y Acta circunstanciada

1. En caso de no encontrar al interesado en el domicilio, el notificador levantará un acta en la que se asentarán las circunstancias de tiempo, modo y lugar correspondientes, detallando las razones por las cuales no fue posible notificar al interesado personalmente, procediendo a dejar un citatorio a fin de realizar la notificación de manera personal al día siguiente.

2. El citatorio deberá contener los elementos siguientes:

- a) Denominación del órgano que dictó el acto que se pretende notificar.
- b) Datos del expediente en el cual se dictó.
- c) Extracto del acto que se notifica.
- d) Día y hora en que se deja el citatorio y en su caso, el nombre de la persona a la que se le entrega.
- e) Fundamentación y motivación.
- f) El señalamiento de la hora en la que, al día siguiente, el interesado deberá esperar al notificador.
- g) Datos de identificación del notificador.
- h) Datos que hagan del conocimiento que se cercioró de estar en el domicilio correcto.
- i) Apercebimiento que de no atender al citatorio la notificación se hará por Estrados.
- j) Nombre y firma de la persona con quien se entendió la diligencia y del notificador.

3. El acta circunstanciada deberá contener, al menos, los elementos siguientes:

- a) Lugar, fecha y hora de realización.
- b) Datos que hagan del conocimiento que se cercioró de estar en el domicilio correcto.
- c) Señalamiento de que se requirió la presencia de la persona a notificar.
- d) Fundamentación y motivación.
- e) Hechos referentes a que la persona a notificar no se encontraba en ese momento en el domicilio.
- f) Manifestación de haber dejado citatorio requiriendo la espera de la persona a notificar en hora y fecha hábiles, a fin de llevar a cabo la notificación.
- g) Referencia de lazo familiar o relación de la persona con quien se entiende la diligencia y la persona a notificar, así como copia de la identificación.

4. En el supuesto que las personas que se encuentren en el domicilio se nieguen a recibir el citatorio de referencia o no se encuentre nadie en el lugar, éste deberá fijarse en la puerta de entrada y notificar de manera personal al día siguiente.

5. Al día siguiente, en la hora fijada en el citatorio, el personal autorizado para practicar la diligencia, se constituirá nuevamente en el domicilio y si la persona buscada se negara a recibir la notificación o no se encontrara en la fecha y hora establecida en el citatorio de mérito, la copia del documento a notificar deberá entregarse a la persona

con la que se atienda la diligencia o bien fijarse en la puerta de entrada, procediendo a notificar por Estrados asentando la razón de ello en autos. Se levantará acta circunstanciada con la razón de lo actuado.

Artículo 13.

Notificaciones por Estrados

1. La notificación por Estrados se llevará a cabo en los lugares establecidos para tal efecto por los órganos del Instituto, entendiéndose éste como el más cercano al domicilio a notificar, debiendo fijarse el acto o Resolución respectiva por un plazo de setenta y dos horas, mediante razones de fijación y retiro.

2. Para que la notificación por Estrados tenga validez y eficacia, es necesario que en el lugar destinado para la práctica de dicha diligencia se fije copia o se transcriba el acto a notificar.

Capítulo III. Pruebas

Artículo 14.

Hechos objeto de prueba

1. Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos.

2. La Unidad Técnica, la Comisión y el Consejo podrán invocar los hechos notorios aunque no hayan sido alegados por el denunciado o por el quejoso.

Artículo 15.

Tipos de prueba

1. Se podrán ofrecer y admitir las pruebas siguientes:

I. Documental pública.

II. Documental privada.

III. Técnicas.

IV. Pericial siempre y cuando el procedimiento de queja u oficioso no se encuentre vinculado al Proceso Electoral y a sus resultados.

V. Inspección ocular.

VI. Superveniente.

VII. Presuncional legal y humana.

VIII. Instrumental de actuaciones.

2. La confesional y la testimonial también podrán ser ofrecidas y admitidas cuando versen sobre declaraciones que consten en el acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, siempre y cuando estos últimos queden debidamente identificados y se asiente la razón de su dicho.

3. La Unidad Técnica se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y sustanciar el expediente del procedimiento respectivo. Para ello, podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones oculares y pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación.

4. Para la designación de peritos, la Unidad Técnica utilizará la lista de las personas que pueden fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, que publica anualmente el Consejo de la Judicatura Federal.

5. En ningún caso se tomarán en cuenta, las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, en este último caso deberá acreditar haberlos solicitado en tiempo ante las autoridades competentes. En todo caso, los medios de convicción deberán aportarse antes del cierre de la instrucción.

Artículo 16.

Documentales

1. Serán consideradas como documentales públicas las siguientes:

I. Los documentos expedidos por las autoridades de los órganos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México u órganos autónomos, dentro del ámbito de sus facultades.

II. Los documentos expedidos, debidamente protocolizados, por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con las leyes respectivas.

III. El carácter de documental pública de los instrumentos emitidos por fedatarios públicos no releva a la autoridad de valorar si su contenido cumple con la suficiencia e idoneidad probatoria para demostrar los hechos que se pretenden acreditar.

2. Serán documentales privadas todos los documentos que no reúnan los requisitos señalados en el numeral anterior.

Artículo 17.

Prueba técnica

1. Son pruebas técnicas las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance de la Unidad Técnica.

2. Cuando se ofrezca una prueba de esta naturaleza, el aportante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.

Artículo 18.

Prueba pericial

1. Son pruebas periciales las que implican la emisión de un Dictamen que contenga el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte y tendrán lugar siempre que para el examen de hechos, objetos o documentos, se requieran conocimientos especiales.

2. Las pruebas periciales pueden ser ofrecidas y solicitadas por las partes, o determinadas de oficio por la Unidad Técnica, quien valorará la pertinencia de realizar

las pruebas periciales para el caso en específico, así también determinará, en su caso, si procede nombrar un perito en cualquier procedimiento que así lo amerite.

3. Para tales efectos, el perito que se nombre deberá formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal. Si el Instituto ejerce sus facultades de delegación o el procedimiento se encuentra vinculado con hechos correspondientes al ámbito local, se realizará conforme a las disposiciones jurídicas locales.

4. La designación del perito corresponderá al primero en el orden de la lista del Consejo de la Judicatura Federal, de existir imposibilidad se nombrará al siguiente.

5. El nombramiento del perito se hará constar mediante Acuerdo en el que se precise el tipo de prueba pericial, nombre y datos del perito; así como la pretensión de la misma.

6. El Acuerdo se notificará al perito dentro de los tres días siguientes a la designación.

7. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el perito deberá presentarse en las oficinas de la Unidad Técnica para aceptar y protestar el cargo conferido, debiendo exhibir título o cédula de la profesión o disciplina a que pertenezca, si el desempeño de la misma requiere de su registro y autorización por la autoridad competente. La aceptación y protesta del cargo deberá constar en un Acuerdo emitido por la autoridad fiscalizadora, en el que además deberá constar el cuestionario con el que desahogará la pericial a su cargo.

8. Posteriormente, rendirá por escrito su Dictamen pericial dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que protestó el cargo, el cual una vez vencido, se podrá ampliar tres días a consideración de la Unidad Técnica, y a petición del perito, por causa justificada.

Artículo 19.

Prueba de inspección ocular

1. La inspección ocular será realizada preferentemente por los vocales secretarios o, en su defecto, por el personal jurídico adscrito a las Juntas Locales y Distritales, a la Unidad Técnica, por otros funcionarios del Instituto en quienes el Secretario Ejecutivo delegue la fe pública propia de la función de oficialía electoral o, en su caso, por el personal del organismo público local que corresponda; lo anterior, para constatar la existencia de los hechos investigados, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados, o cualquier circunstancia que a juicio de la autoridad que la ordena sea necesaria para la investigación, lo que se asentará en acta que detalle las circunstancias de tiempo, modo y lugar y que deberá contener, los requisitos siguientes:

I. Los medios utilizados para cerciorarse que efectivamente se constituyó en los lugares que debía hacerlo.

II. Expresar detalladamente lo observado con relación a los hechos sujetos a verificación.

III. Precisar las características o rasgos distintivos de los lugares en los cuales se llevó a cabo la inspección, así como de los objetos a verificar.

IV. Recabar tomas fotográfica o video del lugar u objeto inspeccionado.

V. Firma del funcionario que concurra a la diligencia.

VI. Asentar cualquier otra circunstancia extraordinaria que suceda durante la diligencia, siempre que guarde relación con el objeto de la misma.

2. La Unidad Técnica podrá solicitar el apoyo y colaboración de la Oficialía Electoral para practicar las diligencias que se estimen necesarias para la debida sustanciación de los procedimientos de su competencia, las cuales se llevarán a cabo conforme al reglamento correspondiente, quedando obligada a remitir a la Unidad Técnica las constancias derivadas de su intervención.

Artículo 20.

Razones y Constancias

1. La Unidad Técnica se allegará de los elementos necesarios para la sustanciación y Resolución de los procedimientos respectivos, para lo cual podrá levantar razón y constancia respecto de la información obtenida de fuentes diversas.

2. La razón y constancia deberán contener al menos los elementos siguientes:

I. Datos referentes al órgano que la dicta.

II. Identificación del expediente en el que se emite.

III. Lugar y fecha de realización.

IV. Descripción de las fuentes de las cuales se obtuvo la información.

V. Motivación y fundamentación.

VI. Firma del Titular de la Unidad Técnica.

VII. En el caso de constancias sobre contenido en internet o medios de información y comunicación, los pasos específicos que se siguieron para acceder a la información, así como los medios que se utilizaron.

3. La razón y constancia tendrá como finalidad obtener mayores elementos que incidan en el esclarecimiento de los hechos investigados.

4. La razón y constancia para efectos de valoración será considerada como una documental pública, respecto de la fuente consultada y los resultados que arrojó la misma, para ello debe contener los requisitos establecidos en el numeral 2 de este precepto.

Artículo 21.

Valoración de las pruebas

1. Las pruebas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de generar convicción sobre los hechos investigados.

2. Las documentales públicas, las inspecciones oculares, así como razones y constancias realizadas por la autoridad electoral tendrán valor probatorio pleno respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran, salvo prueba en contrario.

3. Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, y las periciales, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren

en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, y generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

Capítulo IV. Acumulación, Escisión, Integración y Ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación

Artículo 22.

Acuerdo de acumulación, escisión, integración y ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación

1. Desde el momento en que se emite el Acuerdo de admisión o inicio y hasta antes del cierre de instrucción, la Unidad Técnica podrá acordar la acumulación y escisión de procedimientos; la integración de un escrito de queja a un procedimiento que se encuentre en trámite y la ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación.
2. En el Acuerdo en el que se decrete la acumulación, escisión, integración o ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación, se deberán exponer los razonamientos que la motivaron, así como ordenar se notifique al sujeto incoado y, en su caso, al quejoso. Dicho acuerdo se publicará en los Estrados de la Unidad Técnica.

Artículo 23.

Supuestos

1. Procederá decretar la acumulación cuando derivado de la sustanciación se advierta que existe litispendencia, conexidad o vinculación de dos o más expedientes de procedimientos contra un mismo denunciado o distintos, respecto de una misma conducta o provengan de una misma causa.
2. Podrá decretarse la escisión cuando el procedimiento se siga contra varias personas y existan elementos razonables y proporcionales que impidan continuar con la sustanciación paralela respecto de todos los presuntos responsables o cuando su resolución simultánea produzca un retraso indebido o cause perjuicio a la eficacia de la investigación. En ese caso se resolverá el asunto respecto de aquellos sujetos sobre los que ya se encuentre sustanciado el procedimiento y concluida la investigación. Los Acuerdos de escisión que al efecto se dicten, deberán glosarse a los expedientes escindidos.
3. Podrá decretarse la integración de un escrito de queja cuando la Unidad Técnica advierta que se trata del mismo denunciante y denunciado y contra los mismos hechos materia de otro procedimiento, y el denunciante se limite a aportar nuevas pruebas sobre los hechos; o bien se trate de un escrito de queja en términos idénticos a otro que haya dado origen al inicio de un procedimiento que se encuentre en trámite en la Unidad Técnica, sea que sean presentados ante la misma Unidad Técnica o ante autoridades diversas y por personas distintas.
4. Podrá decretarse la ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento para su investigación, si con motivo de la sustanciación la Unidad Técnica advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables.

Artículo 24.

Efectos

1. En caso de acordarse la acumulación, los procedimientos acumulados serán tramitados y sustanciados como uno solo, en los términos del expediente primigenio de conformidad con el Título Segundo del Reglamento.
2. En el caso que se decrete la escisión, se le dará el trámite de un nuevo procedimiento en los términos del Título Segundo del Reglamento.
3. El escrito de queja que sea integrado en términos del artículo 23, numeral 3 del Reglamento, formará parte del procedimiento primigenio, sin que sea motivo para el inicio de un nuevo procedimiento. En este caso se procederá conforme lo establece el artículo 22, numeral 2 del Reglamento.
4. En caso de acordarse la ampliación del objeto y/o sujeto de la investigación, todos los hechos investigados serán sustanciados, analizados y resueltos en los términos del expediente primigenio de conformidad con el Título Segundo del Reglamento. En este caso se procederá conforme lo establece el artículo 22, numeral 2 del Reglamento.

Título Segundo.

De los procedimientos

Capítulo I.

De los procedimientos oficiosos y quejas fuera del Proceso Electoral

Artículo 25.

Inicio y sustanciación

1. Es facultad de la Unidad Técnica sustanciar y tramitar los procedimientos y, en su caso, formular y proponer a la Comisión los proyectos de Resolución que pongan fin a los mismos.

Artículo 26.

Del procedimiento oficioso

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora.
2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.
3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirá al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de los mismos.
4. Para los supuestos contenidos en este artículo, la autoridad instructora procederá a acordar la integración del expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle número de expediente; dar aviso al Secretario y al Presidente de la Comisión; y publicar en los Estrados del Instituto el inicio del procedimiento oficioso de mérito.

5. Para la sustanciación de los procedimientos oficiosos se procederá en términos del presente Título en lo que resulte aplicable.

6. No serán motivo del inicio de un procedimiento oficioso, las vistas ordenadas previo a la aprobación de la Resolución de informes correspondientes, derivadas de procedimientos administrativos diversos al de fiscalización en los que se advierta únicamente un beneficio económico sujeto de cuantificación a un sujeto obligado. Salvo que se tenga conocimiento de una conducta ilícita en materia de fiscalización.

Artículo 27.

Del procedimiento de queja

1. El procedimiento de queja se iniciará a partir del escrito de queja que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 29 y 30.

Artículo 28.

Presentación

1. Las quejas en materia de fiscalización podrán ser presentadas ante cualquier órgano del Instituto u Organismo Público Local.

2. En caso que hayan sido presentadas ante un órgano distinto de la Unidad Técnica, éste deberá darle aviso y remitirlo de forma inmediata por correo electrónico a la cuenta que la Unidad Técnica determine, sin que esto exima el envío de las constancias en forma física en un plazo no mayor a 48 horas contadas a partir de su recepción. Todos los órganos distintos a la Unidad Técnica que reciban una queja sobre cualquier asunto en materia de fiscalización, al momento de su recepción deberán describir toda la documentación que se presente.

3. Cuando la Unidad Técnica así lo solicite, los órganos desconcentrados de este Instituto, podrán apoyar y colaborar en la realización de las diligencias que se estimen necesarias para la debida sustanciación de los procedimientos instruidos por dicha Unidad, en los términos previstos en el artículo 7 del presente Reglamento.

4. En caso de que se deleguen las facultades de fiscalización, las quejas relacionadas con financiamiento proveniente de las entidades federativas, deberán presentarse ante el Organismo Público Local correspondiente.

5. El incumplimiento a lo previsto en este artículo se hará del conocimiento de las autoridades competentes para que en su caso se inicien los procedimientos conducentes.

Capítulo II. Normas comunes a los procedimientos sancionadores

Artículo 29.

Requisitos

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, así como cumplir con los requisitos siguientes:

I. Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante.

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.

- III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja.
 - IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados.
 - V. Aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.
 - VI. El carácter con que se ostenta el quejoso según lo dispuesto en el presente artículo.
 - VII. Relacionar todas y cada una de las pruebas que ofrezca con cada uno de los hechos narrados en su escrito inicial de queja.
 - VIII. Adjuntar, preferentemente, en medio magnético el documento de queja y pruebas escaneadas en formato WORD y PDF.
2. En caso que la queja sea presentada en representación de un partido, podrá hacerse por medio de las personas siguientes:
 - I. Representantes acreditados ante los Consejos del Instituto o su equivalente ante los Organismos Públicos Locales.
 - II. Integrante del Comité Nacional o de comités estatales, distritales, municipales o sus equivalentes, debiendo acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo con los Estatutos del partido.
 - III. Representante legal debidamente autorizado, quien debe presentar copia certificada del documento que acredite tal carácter.
 3. Si la queja es presentada por un candidato independiente, podrá promoverla por su propio derecho, por conducto de su representante legal, o bien, por la persona encargada de sus finanzas.
 4. Cuando la queja sea presentada por una persona moral se hará por medio de su legítimo representante en términos de la legislación aplicable, acompañando copia certificada del documento que acredite la personería con la que se ostenta.
 5. En caso de que no se acredite la representación con la documentación requerida en los numerales 1, fracción VI, 2, 3 y 4 del presente artículo, la queja se tendrá por interpuesta a título personal.
 6. Se tendrá por no presentado el escrito de queja que no cumpla con el requisito establecido en el numeral 1, fracción I del presente artículo, lo cual se asentará en el Acuerdo que para tal efecto emita el Titular de la Unidad Técnica.
 7. El escrito de queja presentado por más de un denunciante deberá de indicar el nombre y domicilio a notificar del representante común, en caso de no hacerlo la Unidad Técnica designará al primer denunciante en el orden presentado en el escrito de queja.

Artículo 30.

Improcedencia

1. El procedimiento será improcedente cuando:

I. Los hechos narrados en el escrito de queja resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.

En la utilización de esta causal no podrán utilizarse consideraciones atinentes al fondo del asunto.

II. Los hechos denunciados, se consideren frívolos en términos de lo previsto en el artículo 440, numeral 1, inciso e) de la Ley General.

III. Se omita cumplir con alguno de los requisitos previstos en el numeral 1, fracciones III, IV y V del artículo 29 del Reglamento.

IV. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan suscitado los hechos que se denuncian, o que se tenga conocimiento de los mismos.

V. La queja se refiera a hechos imputados a los sujetos obligados que hayan sido materia de alguna Resolución aprobada en otro procedimiento en materia de fiscalización resuelto por el Consejo y que haya causado estado.

VI. La Unidad Técnica resulte incompetente para conocer los hechos denunciados. En estos casos, sin mayor trámite y a la brevedad se resolverá de plano sobre la incompetencia, y el expediente se remitirá a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer del asunto.

VII. El denunciado sea un partido o agrupación política que haya perdido su registro en fecha anterior a la presentación de la queja.

VIII. En las quejas relacionadas con un Proceso Electoral, el quejoso aporte como pruebas, únicamente los datos obtenidos por las autoridades electorales como parte del monitoreo de espectaculares y medios impresos, así como en el programa de pautas para medios de comunicación, será determinado, de forma expresa, en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo.

Lo dispuesto en esta fracción no resulta aplicable cuando la queja sea recibida por la Unidad Técnica con posterioridad a la notificación del último oficio de errores y omisiones correspondiente.

2. La Unidad Técnica realizará de oficio el estudio de las causas de improcedencia del procedimiento; en caso de advertir que se actualiza una de ellas elaborará el Proyecto de Resolución respectivo.

Artículo 31.

Desechamiento

1. La Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el Proyecto de Resolución que determine el desechamiento correspondiente, en los casos siguientes:

I. Se desechará de plano el escrito de queja, sin que anteceda prevención a la parte denunciante, cuando se actualice alguno de los supuestos señalados en las fracciones II, IV, V, VI o VII del numeral 1 del artículo 30 del Reglamento.

II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento, sin que se desahogue la prevención, cuando proceda, en el plazo establecido.

2. El desechamiento de una queja en ningún momento prejuzga sobre el fondo del asunto, por lo que la Unidad Técnica podrá ejercer sus atribuciones legales cuando se presente una nueva queja respecto de los mismos hechos.

3. Cuando se actualice el supuesto establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción II de este Reglamento, se dará vista a la Secretaría para los efectos legales conducentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 447, numeral 1, inciso d) de la Ley General.

Artículo 32.

Sobreseimiento

1. El procedimiento podrá sobreseerse cuando:

I. El procedimiento respectivo haya quedado sin materia.

II. Admitida la queja, se actualice la causal de improcedencia.

III. El denunciado sea un partido o agrupación política que haya perdido su registro con posterioridad al inicio o admisión del procedimiento y cuyo procedimiento de liquidación haya concluido.

Artículo 33.

Prevención

1. En caso que el escrito de queja no cumpla con los requisitos previstos en las fracciones III, IV y V del numeral 1 del artículo 29; o en las fracción I del artículo 30; ambos del Reglamento, la Unidad Técnica emitirá un acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo de tres días hábiles improrrogables contados a partir del momento en que se realizó la notificación, a fin de subsanar las omisiones, previniéndole que de no hacerlo, se desechará el escrito de queja.

2. Lo señalado en el párrafo que antecede resulta aplicable para el caso de que, aun habiendo contestado la prevención, y derivado del análisis que de ella haga la autoridad, ésta resulte insuficiente, no aporte elementos novedosos o verse sobre cuestiones distintas al requerimiento formulado.

3. En caso que el escrito de queja no cumpla con el requisito previsto en la fracción VI del numeral 1 del artículo 29; se tendrá por interpuesta a título personal, tal y como lo establece el artículo 29, numeral 5 del Reglamento.

Artículo 34.

Sustanciación

1. Recibido el escrito de queja, la Unidad Técnica le asignará un número de expediente y lo registrará en el libro de gobierno. Si la queja reúne todos los requisitos previstos en el reglamento, se admitirá en un plazo no mayor a cinco días. Si la Unidad Técnica necesita reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días. En todo caso, el Acuerdo se notificará al Secretario.

2. Hecho lo anterior, la Unidad Técnica fijará en los Estrados del Instituto, durante setenta y dos horas, el acuerdo de admisión del procedimiento y la cédula de conocimiento, notificando a los denunciados el inicio del mismo, corriéndole traslado con copia simple de las constancias que obren en el expediente y se procederá a la instrucción correspondiente.

3. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.

4. La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión.

5. En caso de que, por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, sea necesario un plazo adicional al señalado en el numeral anterior, la Unidad Técnica podrá, mediante Acuerdo debidamente motivado, ampliar el plazo dando aviso al Secretario y al Presidente de la Comisión.

6. Si del análisis de la queja se advierten elementos que, a juicio de la autoridad deban ser resueltos en procedimientos independientes, la Unidad Técnica podrá acordar en la recepción del escrito de queja tal situación procediendo, en su caso, a integrar los procedimientos necesarios en los que se resuelvan aquellas cuestiones que no serán materia de pronunciamiento en el procedimiento original.

Artículo 35

Emplazamiento

1. Admitida la queja o iniciado el procedimiento oficioso la Unidad Técnica, sin perjuicio de realizar las diligencias que estime necesarias, emplazará al sujeto señalado como probable responsable para que en un plazo improrrogable de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes, corriéndole traslado en medio electrónico con todas las constancias que integran el expediente.

2. Concluida la investigación se deberá notificar a las partes involucradas para que en un plazo de setenta y dos horas manifiesten los alegatos que consideren convenientes.

Artículo 35 bis

1. Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.

2. En estos casos, se deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, para que manifiesten lo a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos.

Artículo 36.

Requerimientos

1. La Unidad Técnica podrá solicitar información y documentación necesaria a las autoridades siguientes:

I. Órganos del Instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias, recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente y provean la información que guarden dentro de su ámbito de competencia.

II. Órganos gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios, para que proporcionen información o entreguen las pruebas que obren en su poder que permitan superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, previa aprobación de la Comisión.

III. Las demás autoridades y organismos públicos autónomos, en el ámbito de su competencia.

2. Las autoridades están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.

3. La Unidad Técnica también podrá requerir a los sujetos obligados, así como a las personas físicas y morales para que proporcionen la información y documentación necesaria para la investigación, respetando en todo momento las garantías de los requeridos, quienes están obligados a responder en un plazo máximo de cinco días contados a partir del momento en que se realice la notificación.

4. Para el caso de que no se haya obtenido un monto determinable para los bienes y/o servicios relacionados con los hechos investigados, la Unidad Técnica podrá allegarse de información utilizando el método de valuación de operaciones establecido en el Reglamento de Fiscalización.

5. Los sujetos obligados, personas físicas o morales requeridas en términos de lo establecido en este artículo, deberán remitir la respuesta dentro de los plazos señalados en el oficio respectivo, en medio magnético a la dirección electrónica que determine la Unidad Técnica en la cual se contemple la firma autógrafa respectiva, y remitir las constancias originales en forma física a las oficinas de dicha Unidad Técnica. En caso que la respuesta sea presentada en las oficinas de las Juntas Locales o Distritales, éstas deberán proceder conforme lo señalado previamente.

Artículo 36 Bis.

Acceso al expediente

1. Las partes que formen parte de la relación jurídico-procesal en los procedimientos oficiosos y de queja en materia de fiscalización, podrán tener acceso al expediente.

2. Sólo podrán acceder a aquella información y documentación, que obrando en el expediente, haya sido recabada por la autoridad fiscalizadora como consecuencia de la investigación, o bien, aquella en donde consten datos personales, cuando ésta tenga que ver con la determinación de la existencia de los hechos objeto del procedimiento y la responsabilidad de los denunciados, pero únicamente podrá ser consultada in situ, y sin posibilidad de reproducirla en cualquier forma, lo anterior, a efecto de salvaguardar la confidencialidad y reserva de la misma.

Artículo 37.

Cierre de instrucción

1. Una vez agotada la instrucción, la Unidad Técnica emitirá el Acuerdo de cierre respectivo y elaborará el Proyecto de Resolución correspondiente, mismo que se

someterá a consideración de la Comisión para su estudio y aprobación en la sesión próxima a celebrarse.

2. La Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los Proyectos de Resolución, y de ser el caso devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos investigados. Una vez aprobados los Proyectos de Resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo para su votación

Artículo 38.

Votación del Proyecto de Resolución

1. Para la votación de los Proyectos de Resolución sometidos a consideración del Consejo, esta deberá proceder en la Sesión correspondiente en términos de lo dispuesto por el Capítulo VII del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Capítulo III. De las quejas durante los procesos electorales

Artículo 39.

Quejas relacionadas con precampaña y obtención del apoyo ciudadano

1. El Consejo resolverá previo o a más tardar en la sesión en la que se apruebe el Dictamen y la Resolución recaída a los informes de precampaña y a los informes de los ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano, las quejas relacionadas con dichas etapas, que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización, siempre y cuando se presenten a más tardar siete días después de concluidos tales periodos.

2. Si el escrito de queja es presentado en fecha posterior a la referida en el párrafo que antecede, será sustanciado y resuelto conforme a las reglas y plazos previstos para las quejas señaladas en el Capítulo anterior.

3. En caso de que las quejas referenciadas en el numeral 1 del presente artículo, no se encuentren en estado de Resolución al momento de la presentación del Dictamen Consolidado y Resolución correspondiente, la Unidad Técnica deberá fundar y motivar en el Dictamen de precampaña o en el relativo a la obtención del apoyo ciudadano respectivo, las razones por las cuales los Proyectos de Resolución serán presentados con posterioridad.

Artículo 40.

Quejas relacionadas con Campaña

1. El Consejo resolverá a más tardar en la sesión en la que se apruebe el Dictamen y la Resolución relativos a los informes de campaña, las quejas relacionadas con esa etapa, que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización, siempre y cuando hayan sido presentadas hasta quince días antes de la aprobación de los mismos.

2. En caso de que el escrito de queja sea presentado en fecha posterior a la referida en el numeral 1 de este artículo, en aras de la correcta administración de justicia y para salvaguardar el derecho al debido proceso, la misma será sustanciada conforme a las reglas y plazos previstos para las quejas referidas en el Capítulo anterior, y será resuelta cuando la Unidad cuente con todos los elementos de convicción idóneos, aptos y

suficientes, que permitan considerar que el expediente se encuentra debidamente integrado. Asimismo, se deberá relacionar el listado de las quejas no resueltas en la Resolución correspondiente al informe de campaña respectivo.

3. Se dará vista al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para los efectos legales conducentes, cuando las quejas resulten infundadas y/o fundadas por la actualización del rebase al tope de gastos de campaña respectivo, así como por la utilización de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas

Artículo 41.

De la sustanciación

1. Para la tramitación y sustanciación de las quejas reguladas en este Capítulo, se estará a lo establecido en el Capítulo anterior, aplicando las reglas siguientes:

a. El órgano del Instituto que reciba la queja deberá remitirla junto con sus anexos, de forma inmediata en medio magnético a la dirección electrónica que determine la Unidad Técnica, así como remitir las constancias originales en forma física a la Unidad Técnica, en un plazo de 24 horas.

b. La Unidad Técnica de Vinculación será el conducto para la remisión a la Unidad Técnica de las constancias originales de los escritos de queja y vistas ordenadas por los Organismos Públicos Locales, en forma física en un plazo de 24 horas;

c. Una vez recibida la queja por la Unidad Técnica, determinará lo que en derecho proceda, y

d. Las personas físicas, morales y autoridades, están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir del momento en que se realice la notificación.

e. Además de los requisitos previstos en el artículo 29 del Reglamento, los escritos de queja por hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización dentro de los Procesos Electorales, deberán estar acompañados por las pruebas que permitan acreditar la veracidad de los hechos denunciados.

f. El análisis, valoración y resolución de las pretensiones formuladas en los escritos de queja presentadas previo a la aprobación de la resolución de informes de ingresos y gastos correspondientes, que estén relacionadas con un presunto beneficio económico sujeto de cuantificación a un sujeto obligado y que se funden únicamente en los datos obtenidos por los órganos del Instituto como parte del Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos, así como en el programa de pautas para medios de comunicación, será determinado, de forma expresa, en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo.

Lo dispuesto en este inciso será aplicable cuando la queja sea recibida por la Unidad Técnica con posterioridad a la notificación del último oficio de errores y omisiones correspondiente.

g. Además de las causales previstas en el artículo 32, numeral 1 del Reglamento, el supuesto referido en el inciso anterior será considerado como una causal de sobreseimiento en los procedimientos de quejas vinculadas a procesos electorales.

h. En caso de que se actualice la prevención, la Unidad Técnica, dentro de las 72 horas posteriores a su recepción, emitirá un Acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo

de 72 horas para subsanar las omisiones, apercibiéndolo de que, en caso de no hacerlo, se desechará el escrito de queja.

Recibida la respuesta a la prevención, se analizará para determinar si procede la admisión, o en su caso, proceder en los términos establecidos en el artículo 33, numeral 2 del Reglamento.

i. El denunciado deberá dar contestación por escrito al emplazamiento regulado en el artículo 35, numeral 1 del Reglamento, en un plazo improrrogable de cinco días naturales contadas a partir del momento en que se realice la notificación, manifestando lo que a su derecho convenga, aporte las pruebas que estime procedentes y presente alegatos.

j. Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación, o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.

k. En estos casos, se deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de cinco días naturales, contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, para que manifiesten lo a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos.

l. Concluida la investigación se deberá notificar a las partes involucradas para que en un plazo de 72 horas manifiesten los alegatos que consideren convenientes.

Capítulo IV. De las Resoluciones

Artículo 42.

Contenido de la Resolución

1. La Resolución deberá contener:

I. Preámbulo.

a) Datos que identifiquen al expediente, al denunciado y, en su caso, al quejoso, o la mención de haberse iniciado de oficio.

b) Órgano que emite la Resolución.

c) Lugar y fecha.

II. Antecedentes que refieran:

a) Las actuaciones de la Unidad Técnica.

b) En los procedimientos de queja, la transcripción de los hechos objeto de la queja; en los procedimientos oficiosos, los elementos que motivaron su inicio.

c) La relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el quejoso.

d) Las actuaciones del sujeto señalado como probable responsable y, en su caso, del quejoso.

e) Respecto del emplazamiento, la transcripción de la parte conducente del escrito de contestación, así como la relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por los sujetos señalados como probables responsables.

f) La fecha de la sesión en que se aprobó el Proyecto de Resolución por la Comisión.

g) En su caso, el engrose y consideraciones vertidas por los Consejeros Electorales en la sesión del Consejo que haya aprobado la Resolución.

III. Considerandos que establezcan:

a) Los preceptos que fundamenten la competencia.

b) Normatividad aplicable, así como los preceptos legales que tienen relación con los hechos.

c) El análisis de las cuestiones de previo y especial pronunciamiento que, en su caso, se actualicen.

d) La apreciación y valoración de los elementos que integren el expediente ya sea que hayan sido ofrecidas por el quejoso, o por el denunciado, los hechos controvertidos, la relación de las pruebas admitidas y desahogadas, así como los informes y constancias derivadas de la investigación.

e) En su caso, la acreditación de los hechos investigados, y los preceptos legales que se estiman violados.

f) Las causas, razonamientos y fundamentos legales que sustenten el sentido de la Resolución.

g) En su caso, la consideración sobre las circunstancias y la gravedad de la falta, calificación de la conducta e individualización de la sanción.

IV. Puntos resolutivos que contengan:

a) El sentido de la Resolución.

b) En su caso, la determinación de la sanción correspondiente, así como las condiciones para su cumplimiento.

c) De ser procedente, las vistas a las autoridades competentes.

d) De ser procedente, el inicio de un procedimiento oficioso.

e) De ser procedente, el seguimiento para la cuantificación del beneficio.

f) La orden de notificar la Resolución de mérito. En caso que la queja hubiese sido presentada en representación de un partido, por medio de alguna de las personas detalladas en el numeral 2 del artículo 29, la notificación de la resolución se hará de manera automática, en términos de lo dispuesto en el presente Reglamento.

g) Tratándose de procedimientos vinculados a partidos políticos con registro local, candidatos independientes y candidatos partidarios con domicilio en el interior de la República, se solicitará a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto que la resolución sea notificada al Organismo Público Local que corresponda, para que este a su vez, esté en posibilidad de notificar a los sujetos interesados y, en su caso, proceda a la ejecución de las sanciones.

h) La mención de ser recurrible a través del medio de impugnación respectivo, y

i) La orden de archivar el expediente una vez que cause estado.

Artículo 43.

Sanciones

1. El Consejo impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes previstas en la Ley General. Para la individualización de la sanción, una vez acreditada la existencia de

una falta y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias de la contravención a la norma:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.

II. El dolo o culpa en su responsabilidad.

III. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.

IV. Las condiciones socioeconómicas del infractor.

V. Las condiciones externas y los medios de ejecución.

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

VII. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

2. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la normatividad electoral, incurra nuevamente en la misma conducta infractora. Para tal efecto, se considerarán los siguientes elementos:

I. El ejercicio o periodo en el que se cometió la transgresión anterior.

II. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado.

III. Que la Resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tenga el carácter de firme.

3. Si se trata de infracciones cometidas por dos o más partidos que integran o integraron una coalición, deberán ser sancionados de manera individual, atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y a sus respectivas circunstancias y condiciones. Al efecto, se tendrá en cuenta el porcentaje de aportación de cada uno de los partidos en términos del convenio de coalición.

4. Las multas que fije el Consejo que no hubieran sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en términos del artículo 458, numerales 7 y 8 de la Ley General, en el plazo que señale la Resolución y, en caso de no precisarlo, se harán efectivas a partir del mes siguiente a aquél en el que la Resolución haya causado estado. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiera efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda al partido sancionado.

5. El pago de las sanciones ordenadas en Resoluciones relacionadas con el ámbito local y capacidad económica de los sujetos obligados en el ámbito local, deberán apegarse a lo establecido en la legislación local correspondiente.

6. En el caso de un partido político con acreditación local que no cuente con financiamiento público ordinario en dicho ámbito, se aplicara lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG61/2017.

7. La forma de pago de las sanciones impuestas a los aspirantes, candidatos y candidatos independientes, será determinada en cada caso concreto considerando la

necesidad de evitar la afectación real e inminente en el desarrollo de las actividades del sujeto sancionado. En caso de que el sujeto sancionado incumpla con la obligación de pagar las multas impuestas, el Instituto u Organismos Públicos Locales, según corresponda, deberá tomar las medidas necesarias para dar vista a las autoridades hacendarias correspondientes.

Artículo 44.

La Unidad Técnica, por conducto de la Comisión de Fiscalización, en cada sesión ordinaria, deberá informar al Consejo General del estado jurídico que guarden los procedimientos sancionadores que se encuentren en trámite, especificando cuando menos los datos consistentes en número de expediente, fecha de inicio del procedimiento, nombre del denunciante, nombre del denunciado, síntesis de los hechos denunciados y fecha de última actuación; así como lo relativo a los procedimientos resueltos a la fecha del informe y las determinaciones de los órganos jurisdiccionales que se encuentren pendientes de cumplimiento.

TERCERO. La modificación al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación que notifique el presente Acuerdo a los Organismos Públicos Locales, para que éstos a su vez lo notifiquen a los partidos políticos con acreditación local y a los partidos políticos con registro local; así como a los aspirantes y a los candidatos independientes en los procesos electorales a celebrarse en el ámbito local.

QUINTO. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 18 de diciembre de 2017, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular la Fracción VIII del artículo 30 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, por siete votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Jaime Rivera Velázquez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de las Consejeras Electorales, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello.**- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina.**- Rúbrica.

Fuente: <http://200.66.72.182/dof/2018/02/07/INELEC02071.htm>