



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS  
ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**HUGO MAURICIO CALDERON ARRIAGA**

ASESOR DE TESIS:

**DR. JUAN JOSE MATEOS SANTILLAN**



MEXICO, D.F

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Sergio R. Márquez Rábago*

Doctor en Derecho

México, Distrito Federal a 11 de agosto de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL  
FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

Me permito comunicar a usted que he terminado de revisar el trabajo recepcional del alumno **HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA**, con número de cuenta 9214355-9 intitulado **"UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL"**, que para optar por el título de Licenciado en Derecho elaboró en ese Seminario a su digno cargo.

El trabajo antes precisado, en su estado actual, en mi criterio reúne los requisitos metodológicos y académicos que para este tipo de trabajos exige el Reglamento General de Exámenes de nuestra universidad.

Comunico lo anterior a usted a fin de que se sirva girar sus muy apreciables instrucciones al efecto de que, si esta usted de acuerdo con lo anterior, pueda continuar con el trámite de titulación procedente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mi admiración y aprecio.

ATENTAMENTE





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno CALDERON ARRIAGA HUGO MAURICIO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL " bajo la dirección del suscrito y de Dr. Juan José Mateos Santillán, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Mateos Santillán, en oficio de fecha 7 de abril de 2003 y el Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago, mediante dictamen del 11 de agosto del mismo años, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., agosto 13 de 2003

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

\*mpm.



**Dr. Francisco Venegas Trejo**  
**Director del Seminario de**  
**Derecho Constitucional y Amparo**  
**Presente**

Estimado maestro:

Me dirijo a Usted de manera respetuosa, con la finalidad de hacer de su conocimiento que el alumno Hugo Mauricio Calderón Arriaga, terminó su tesis de licenciatura con el tema "UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL", tuve la oportunidad de dirigir la investigación y me permito comunicarle que nos encontramos ante un trabajo que refleja un interesante punto de vista sobre la unificación de los procedimientos administrativos de quejas genéricas y de fiscalización en materia electoral federal.

Por la atención que se sirva brindar a la presente le doy las gracias y le reitero la seguridad de mi más alta consideración y aprecio.

ATENTAMENTE

*"Por mi raza hablará el espíritu"*

Cd. Universitaria a 7 de abril de 2003

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Mateos', written over a horizontal line.

Dr. Juan José Mateos Santillán

# **AGRADECIMIENTOS**

*A JESUCRISTO:  
POR DARMÉ LA VIDA Y PERMITIRME  
LA FUERZA QUE ME HACE SEGUIR ADELANTE.*

*A LA UNAM:  
INSTITUCIÓN NOBLE Y LLENA DE GRANDEZA,  
PATRIMONIO DE LOS MEXICANOS, A LA QUE SIEMPRE  
AGRADECERÉ MI FORMACIÓN PROFESIONAL Y HUMANISTA.*

*A MI MADRE:  
QUE ES TODO PARA MÍ, GRACIAS POR TU AYUDA  
Y AMOR INFINITO.*

*A MÉXICO:  
POR SER UN PAÍS DE LUCHA Y ESFUERZO, AL CUAL  
LE DEBO MI EDUCACIÓN, POR LO QUE SIEMPRE  
ME ENTREGARE CON PATRIOTISMO Y ESFUERZO POR EL  
BIEN COMÚN.*

*A MIS HERMANOS JOSÉ EDUARDO Y LUIS ALFONSO  
QUE SON EXCELENTES Y PERSONAS DE BIEN.*

*A MAMÁ ADELITA:  
QUE ME ESTÁ ESCUCHANDO DESDE EL CIELO, POR  
SER UNA GUÍA EN MI VIDA Y LA ABUELA MÁS ADORABLE  
DEL MUNDO, NUNCA TE OLVIDARE.*

*A MI ASESOR:  
POR CONFÍAR EN MÍ, LE AGRADEZCO SU ORIENTACIÓN  
Y EL VALIOSO TIEMPO DEDICADO A LA ELABORACIÓN DE ESTA  
TESIS, GRACIAS POR SU PROFESIONALISMO Y AMOR A LA UNAM.*

*A LA EDUCACIÓN PÚBLICA:*

*CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO POR EL ESFUERZO  
DE TODOS LOS MAESTROS QUE DÍA CON DÍA EN LAS AULAS,  
NOS MUESTRAN EL CAMINO DEL CONOCIMIENTO.*

# UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL.

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPITULO PRIMERO: Procedimiento administrativo</b>	5
1.1 Proceso y Procedimiento	6
1.2 Principios Jurídicos Fundamentales aplicables al procedimiento	8
a) Sustanciales	9
b) Formales	10
1.3 Etapas del Procedimiento	11
a) Integración	12
b) Investigación	15
c) Dictamen	18
1.4 Tipos de Procedimientos	18
1.5 Facultad reglamentaria del Consejo General y Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral	20
a) Concepto de Reglamento	20



b) Diferencias entre Ley y Reglamento	22
c) Principio de preferencia o primacía de ley	23
d) Principio de reserva de ley	23
e) Facultad Reglamentaria	24
f) Facultad Reglamentaria del Instituto Federal Electoral	25

	<b>Pág.</b>
<b>CAPITULO SEGUNDO: Antecedentes de las quejas administrativas en materia electoral</b>	<b>28</b>
1 Procedimiento de investigación del artículo 45 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977	48
1.1 Facultades de la Comisión Federal Electoral respecto al procedimiento de investigación del artículo 45 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	49
2 Procedimiento de investigación del artículo 46 del Código Federal Electoral de 1987	49
3 Procedimiento de Investigación del artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de agosto de 1990	50
3.1 Facultades del Consejo General respecto del Procedimiento de Investigación del artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	56

	<b>Pág.</b>
<b>CAPITULO TERCERO: Quejas Administrativas en materia electoral</b>	<b>58</b>
1 Concepto y naturaleza jurídica	58
1.1 Modalidades de las quejas administrativas	67
1.2 Competencia	72
1.3 Procedimiento por irregularidades genéricas previstas en el artículo 270 del COFIPE	75
1.4 Procedimiento por violaciones en materia de financiamiento previsto en el numeral 49-B del COFIPE	77
1.5 Regulación Jurídica de los procedimientos en materia electoral de quejas administrativas	80
a) Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas administrativas y de las sanciones previstas en el Título Quinto del COFIPE	80
1.6 Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas	83

	<b>Pág.</b>
<b>CAPÍTULO CUARTO:</b> Unificación de los procedimientos de quejas administrativas en materia electoral	86
1 Similitudes del Procedimiento de quejas administrativas en materia electoral	86
1.1 Diferencias entre procedimientos de quejas administrativas por irregularidades genéricas y por violaciones en materia de financiamiento	91
1.2 Conveniencia de formar un cuerpo normativo que regule los procedimientos de quejas administrativas en materia electoral	94
1.3 Propuestas de unificación	96
Conclusiones	130
Bibliografía	135

# **UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL.**

## **INTRODUCCIÓN**

La autoridad electoral y los órganos que la integran deben estar sujetos en su actuación a lo establecido en la ley, siendo el principio de legalidad la base sobre la que debe descansar la estructura del estado de derecho; dicho principio obliga a los órganos públicos a desarrollar sus actividades con estricto apego a la ley.

El principio de legalidad domina todo el orden jurídico mexicano y en materia electoral, implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, la autoridad electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

Con la reforma electoral de octubre de 1996 integró al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al Poder Judicial de la Federación regulando su estructura y competencia en su Ley Orgánica, separó del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la parte contenciosa, creando la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, y determinó en estas leyes nuevas competencias en el ámbito contencioso electoral.

Al crearse nuevas figuras procesales se complican las instancias y las reglas de procedimiento. Constituyéndose una nueva especialización, en donde el papel de los partidos políticos adquiere una mayor relevancia que demanda profesionalismo, para el oportuno y adecuado ejercicio de los derechos y cumplimiento de obligaciones de los Institutos políticos, así como para la defensa de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de los militantes.

La reforma electoral en materia de lo contencioso electoral arroja saldos favorables, como son la protección constitucional de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, así como también la revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas o la admisión de nuevos medios de prueba. Pero, también arroja saldos negativos como es la complicación de la distribución de competencias entre la Sala Superior y las Regionales, de acuerdo al tipo de medio de impugnación y actor de los mismos, así como la sobreregulación para el acceso a la justicia electoral y la deficiente regulación procesal.

La ciudadanización de los órganos electorales es una forma de ganar imparcialidad de los mismos, dentro de la justicia electoral, al pasar del contencioso político al jurisdiccional, se privilegia la aplicación e interpretación jurídica de la ley en contra de la aplicación discrecional y política.

De esta forma surgen diversas figuras procesales que tutelan la defensa de los derechos y obligaciones en materia electoral de los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas; se crea de conformidad con distintas legislaciones en materia electoral federal, en materia de irregularidades, las que fundamentalmente pueden distinguirse tres sistemas jurídicos que se ocupan de sancionar las irregularidades cometidas, por los actores políticos en año ordinario o proceso electoral.

Dentro de los sistemas jurídicos a analizar en la presente tesis, se encuentra, el sistema sancionatorio, en donde están comprendidas las quejas administrativas, con las cuales los actores políticos cuentan con la posibilidad de promover denuncias o quejas por faltas administrativas ante el Instituto Federal Electoral, por actos que se consideran violatorios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esta tesis se analiza y propone la unificación en un reglamento del procedimiento para el conocimiento de las faltas administrativas y las sanciones previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es necesario señalar, que en la presentación de las quejas administrativas se prevén dos tipos de procedimiento, el primero de ellos está contenido en el artículo 270 del ordenamiento electoral antes citado, el llamado coloquialmente procedimiento genérico por irregularidades en que hayan incurrido un partido o agrupación política a sus obligaciones contenidas en la ley de la materia y el previsto en el numeral 49-B párrafo 4 del mismo ordenamiento, referente a las irregularidades en materia de financiamiento público.

La substanciación, para estos dos ordenamientos jurídicos, emitidos por el Consejo General del IFE, en ejercicio de su facultad reglamentaria, cuenta con diversas inconsistencias toda vez que dichos instrumentos deben tener una mayor claridad y sistematización.

Resulta importante mencionar que se hace un análisis, exhaustivo de la naturaleza jurídica de las quejas administrativas en ambas materias de lo que se concluye, que se hace patente la necesidad de un nuevo reglamento en la materia que establezca un procedimiento adecuado que garantice la seguridad jurídica de aquellos que habrá de aplicarse.

Este fin únicamente podrá lograrse en la medida que no exista dispersión de normas, y se establezca una regulación clara y precisa que otorgue certeza jurídica a todas las partes involucradas.

La expedición de un solo reglamento en la materia, cuenta con un claro sustento legal, pues los artículos del código electoral que regulan el trámite de ambos procedimientos, son prácticamente los mismos, situación que ha sido además reconocido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este sentido mediante los principios de unidad y congruencia que deben guardar las normas jurídicas se debe atender a la unificación de las normas para el conocimiento y tramitación de las denuncias por infracciones al código electoral, por tales motivos propongo unificar en un solo reglamento las disposiciones reglamentarias en la materia.

Cabe mencionar que la actual reglamentación se ve rebasada, tal es el caso de las quejas administrativas que interpuso el Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática en contra del Partido Revolucionario Institucional, por irregularidades en la presentación del informe de gastos de campaña en la elección federal del año 2000. Así como, la queja interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional, en contra del Partido Acción Nacional denunciando igualmente irregularidades en el financiamiento de éste partido político, los llamado casos "Pemexgate" y "Amigos de Fox", que han tardado en resolverse por la autoridad electoral, por la indefinición de competencias, al negarse ha solicitar diversos informes y documentación a distintas autoridades federales y la entrapada substanciación de los procedimientos.

En razón de lo anterior, se propone en la presente tesis la unificación del procedimiento de quejas administrativas en materia electoral.



## **CAPITULO PRIMERO**

### **Procedimiento administrativo**

1.1 Proceso y Procedimiento.

1.2 Principios Jurídicos Fundamentales aplicables al procedimiento.

a) Sustanciales.

b) Formales.

1.3 Etapas del Procedimiento.

a) Integración.

b) Investigación.

c) Dictamen.

1.4 Tipos de Procedimientos.

1.5 Facultad reglamentaria del Consejo General y Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

a) Concepto de Reglamento.

b) Diferencias entre Ley y Reglamento.

c) Principio de preferencia o primacía de ley.

d) Principio de reserva de ley.

e) Facultad Reglamentaria.

f) Facultad Reglamentaria del Instituto Federal Electoral.

## CAPITULO PRIMERO: Procedimiento administrativo.

Las actividades del ser humano se realizan por medio de actos en los cuales expresan su voluntad. El Estado también realiza sus acciones por medio de actos en los que externa su imperio a través de los órganos que lo conforman. La manera en que los lleva a cabo se satisface por actos que integran un procedimiento.

En las funciones del Estado se realizan diversos actos que consisten en prever, proyectar, administrar, vigilar y controlar, que son eventos que individual o en conjunto forman parte de diversos procedimientos administrativos.

El procedimiento en general, es un sistema o método de ejecución, actuación o de fabricación. Por lo que el mismo, es un medio para realizar acciones, en materia administrativa, los procedimientos son actuaciones de la autoridad por diversos trámites.

En este sentido, José Roberto Dormí dice: *"El procedimiento es en rigor respecto de la voluntad administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que transita-en nuestro caso- en términos de Derecho, la actuación administrativa"*<sup>1</sup>

El Procedimiento administrativo explica el Maestro Alfonso Nava Negrete: *"Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración", también menciona que este concepto quedan incluidos los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y*

---

<sup>1</sup> Dormí José Roberto. El Procedimiento Administrativo, I.E.A.L., Madrid, 1986 página 30

*todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa*<sup>2</sup>.

El maestro Gabino Fraga hace referencia que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.

De éstos conceptos resumimos que el procedimiento administrativo es un método para la realización de actos formales ordenados por las leyes administrativas en los que fijan los requisitos que anteceden el acto administrativo, los cuales deben afinar al mismo y establecer su validez.

### 1.1 Proceso y Procedimiento

Invariablemente los conceptos proceso y procedimiento se utilizan indistintamente, por lo que se confunden con frecuencia, para distinguir adecuadamente uno del otro atenderemos al uso común de la palabra y después a la connotación jurídica.

El concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad humana puede entenderse como: *"el desarrollo o curso que sigue una cosa en su realización, o el avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos"*<sup>3</sup>, tiene como características el estar compuesto de varios actos, una unidad y un fin con un propósito.

Para el Derecho: *"el proceso es el conjunto de diligencias y actuaciones, en sentido amplio se trata de una secuencia o serie de actos que se desenvuelven*

---

<sup>2</sup> Nava Negrete Alfonso. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano tomo p-z, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1992, página 2558.

<sup>3</sup> Gran Diccionario de la Lengua Española de Larousse, Editorial Planeta, México 1996, estructuración en soporte magnético.

*progresivamente, con el objeto de resolver mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión*".<sup>4</sup>

Como podemos apreciar el proceso es la vía legalmente prevista para encauzar las acciones de quienes exigen justicia ante los Tribunales a fin de resolver un litigio, es decir un conflicto originado por un acto o una resolución de autoridad que se estima ilegal.

En cuanto al procedimiento es el cause legal que sigue la autoridad administrativa para la realización de sus actividades o función administrativa.

De los dos conceptos, en estricto sentido jurídico el Proceso tiene evocaciones judiciales para resolver un conflicto de intereses en un Tribunal emitiendo una sentencia y el procedimiento se aplica en todas las materias como la forma en que realiza sus actuaciones la autoridad.

Al respecto, abunda el maestro Nava Negrete: *"Todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se rebela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que el proceso siempre es la voluntad de la de la ley, que en los que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con lo que se reviste a la justicia. Así que no todo procedimiento es un proceso, sólo aquel que tiende asegurar la observancia de las normas que regulan las relaciones jurídicas... En suma, proceso es función y estructura, o sea vía jurisdiccional y procedimiento. Procedimiento es rito, cauce, conducto, integrado por actos que se ordena a una finalidad jurisdiccional o no"*.<sup>5</sup>

Por último las diferencias entre Proceso y Procedimiento son las siguientes:

---

<sup>4</sup> Ramírez Grondona Juan D. Diccionario Jurídico, 10 Edición, Editorial Claridad, S, A, Argentina 1988, página 250.

<sup>5</sup> Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 1959, páginas 73 y 76.

El proceso regula una serie de actos jurídicos que se suceden y son realizados por el juez, intervienen en el mismo, las partes y otros sujetos procesales, se satisface una pretensión y se realiza por una vía jurisdiccional.

El procedimiento es un método y se iguala a la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la expresión de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad y la sucesión de pasos que terminan con un acto de autoridad, que en materia administrativa tendría el carácter de acto administrativo.

## 1.2 Principios Jurídicos Fundamentales aplicables al procedimiento.

La producción del acto administrativo esta sujeto a un orden de formalidades establecidas por las normas jurídicas, al que se le llama procedimiento administrativo. En el mismo se manifiesta la voluntad de la autoridad administrativa, por medio de una serie de actos que deben estar sujetos a principios fundamentales que los rigen.

Al respecto el Maestro Dormí dice lo siguiente: *“Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para qué del mismo y los divide en principios sustanciales y formales”*<sup>6</sup>.

Los principios fundamentales del procedimiento administrativo los dividiré conforme a la doctrina en sustanciales y formales.

Los sustanciales son los de legalidad, defensa y gratuidad y los formales son de oficialidad, informalidad y eficacia.

---

<sup>6</sup> Dromí José Roberto. Op. Cit. p. 59

Los sustanciales tienen como naturaleza la jerarquía constitucional que justifica su importancia principal en el procedimiento y los formales, son de carácter subsiguiente, porque se originan de un grado normativo reglamentario y legal que contribuyen al cumplimiento de los mismos.

a) Sustancial

El principio de legalidad es la base del actuar de la autoridad, implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y en el desempeño de las funciones que tiene encomendadas la autoridad, debe observar, inexcusablemente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

Las leyes, decretos, reglamentos, circulares y toda norma que emita la autoridad debe respetar los principios y las normas incorporadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de legalidad se encuentra en la primera parte del artículo 16 constitucional, el cual indica que nadie puede ser molestado, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Aunado a éste principio existen aspectos sustanciales al mismo, como principios que han sido establecidos por la jurisprudencia y la doctrina. La fundamentación y la motivación constituyen una garantía del artículo 16 de la Constitución y sustancialmente establecen que todo acto de autoridad debe señalar la declaración de cuales son las circunstancias de derecho y de hecho que han llevado al órgano a emitir el acto. En este sentido, la garantía señalada comprende los aspectos jurídicos y reales con los que la autoridad cuenta para sostener la legalidad de su acto.

Conforme a lo expresado anteriormente toda autoridad debe respetar el principio de legalidad y en materia electoral conforme a lo dispuesto por los artículos 16 y 41, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 69, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en acatamiento estricto del principio de legalidad, la autoridad electoral debe expresar con precisión los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tomado en consideración para emitir una resolución o determinación.

Por otro lado, la actuación de la autoridad la debe someter a las disposiciones legales que la rigen y en cuatro aspectos fundamentales:

- 1.- la *normatividad jurídica*, debe en todo momento observar la Constitución y las disposiciones legales, así como sustentarse en las mismas.
- 2.- *jerarquía normativa*, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior.
- 3.- *igualdad jurídica*, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros.
- 4.- *razonabilidad*, la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

El principio de defensa o debido proceso lo conforma el derecho de audiencia, los derechos de ser oído y vencido en juicio, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.<sup>7</sup>

El principio de gratuidad consiste en que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, para evitar que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas a los particulares<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo. Primera Edición 1989, Editorial Limusa, página 162.

<sup>8</sup> Ibidem.



## b) Formales

Son principios formales el de oficialidad en donde la administración pública debe dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de diligencias y actuaciones para el esclarecimiento y resolución de asuntos. El de eficacia, implica que la autoridad administrativa debe procurar la expeditéz, la economía procesal y simplicidad de los procedimientos administrativos.

### 1.3 Etapas del Procedimiento

#### a) Integración

La fase de integración del procedimiento, también se le conoce con el nombre de iniciación se puede presentar de dos formas a saber: de oficio y a petición de parte.

La forma denominada de oficio se inicia cuando la propia autoridad administrativa, realiza los trámites que impulsan el procedimiento. Generalmente esta etapa se encuentra en las funciones administrativas de control y evaluación, en las que por ministerio ley, los órganos administrativos deben actuar, cuando la ley ordena que el órgano superior revise las actuaciones del inferior, sin necesidad de las actuaciones del particular.

El procedimiento la forma de iniciación a petición de parte sólo puede iniciarse por la instancia que presenta el particular, como puede ser una solicitud o la interposición de un recurso.<sup>9</sup>

En materia electoral en el procedimiento para el conocimiento de faltas y aplicación de sanciones administrativas cometidas por los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 163

las que pertenezcan los observadores, a que hace mención los artículos 264, párrafos 1 y 2 y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se iniciará a petición de parte o de oficio. Debemos entender que la primera se refiere a que exista una queja o denuncia de una persona y la haga del conocimiento de los órganos del Instituto Federal Electoral, por la posible comisión de una falta administrativa y será de oficio cuando algún órgano o servidor del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus funciones, conozca de la presunta falta e informe de ello al órgano competente para que se inicie el procedimiento.

#### b) Investigación

En la etapa de investigación algunos procedimientos administrativos, el órgano administrativo se allega de los elementos imperiosos para obtener una determinada convicción en relación al asunto de su conocimiento.

En esta etapa, toda aquella persona que resulte afectada por los diversos actos que se dictan, deben ser oídos en el procedimiento, podrá aportar las pruebas y formular los alegatos para la defensa de sus intereses.

En materia electoral, el artículo 41 fracción III, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 73 y 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, facultan al Instituto Federal Electoral, a realizar investigaciones en determinados procedimientos establecidos en la ley secundaria. Dichos procedimientos son parte de un sistema sancionatorio establecido en la ley electoral.

El sistema sancionatorio en materia electoral comprende la posibilidad con que cuentan los partidos políticos, las agrupaciones políticas, las coaliciones o cualquier ciudadano en los particular, para promover denuncias o quejas por faltas administrativas ante el propio Instituto por actos que se consideran violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo al sistema sancionatorio existen diversos procedimientos en la ley electoral, dependiendo de la persona denunciada; verbigracia en el caso del incumplimiento de las obligaciones de los notarios públicos, el Instituto integra un expediente y lo remite al Colegio de Notarios para que aplique las sanciones que correspondan. En el caso de violaciones a normas legales por parte de los extranjeros o Ministros de culto religioso, el Instituto informará a la Secretaría de Gobernación para que tome las medidas conducentes. Las irregularidades en que incurran las autoridades federales, estatales y municipales que no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto, serán denunciadas por el mismo Instituto o los superiores jerárquicos de las respectivas autoridades responsables.

En el caso que nos ocupa existe un procedimiento genérico en materia electoral, para cualquier clase de conductas irregulares, que está previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Conforme a éste procedimiento el Instituto conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido un partido político o agrupación política.

La facultad de los partidos políticos o agrupaciones políticas para denunciar se encuentra prevista en el artículo 40 párrafo I del COFIPE, el cual dispone que un partido político aportando elementos de prueba podrá pedir al Consejo General del Instituto se investigue las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática. Es claro que los partidos políticos tienen la atribución para incitar el actuar de la autoridad por medio de una queja o denuncia por escrito para que se desarrolle el procedimiento en comento y lo culmine de ser el caso con la imposición de una o varias sanciones.

Por otro lado la facultad de investigación puede iniciarse aunque no exista de por medio queja o denuncia, así lo ha establecido el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, por medio de jurisprudencia en donde el procedimiento sancionatorio genérico, la facultad de investigación de la autoridad, debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral, tiene conocimiento de alguna violación, es decir no necesariamente debe de existir la presentación formal por escrito de denuncia o una queja por parte de una persona, la facultad de investigación se ejerce cuando cualquier órgano del Instituto, tiene conocimiento de alguna violación a la normatividad electoral.

En este sentido cualquier órgano del Instituto Federal Electoral, tiene la facultad y la obligación de hacer del conocimiento a las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación en materia electoral. Conforme al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 73 que dispone que el Consejo General como órgano máximo de dirección del Instituto Federal Electoral, es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que guíen todas sus actividades.

La facultad de investigación en este tipo de procedimiento consiste en llegar a la verdad de los hechos denunciados recabando los medios de convicción necesarios para acreditar de manera indubitable, los hechos sobre lo que se trata la denuncia y de acreditarse imponer una sanción. Es evidente que el denunciante ya sea un partido político, agrupación política o una persona por si misma, no cuentan con las facultades necesarias para solicitar las pruebas ya que estas se encuentran en poder de autoridades o dependencias del gobierno, por lo que están impedidas de otorgarlas a los mismos, en este sentido, la autoridad electoral como garante de la función estatal de organizar las elecciones, es la única competente para investigar las presuntas denuncias que por irregularidades presenten cualquier persona, para tal fin se creó por el legislador el procedimiento sancionatorio genérico, el propio Instituto es el encargado de velar por la conducta

de los partidos y agrupaciones políticas, vigila que sus actividades se desarrollen conforme a la ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

c) Dictamen.

Es la etapa de decisión que presenta el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene de los elementos que se allegó y debe ser expresada por escrito fundada y motivada.

En materia del procedimiento para el conocimiento de las faltas cometidas por los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a las que pertenezcan los observadores, se utiliza la figura del dictamen la cual contiene los antecedentes de todo el procedimiento, las consideraciones descriptivas del mismo, la referencia de las actuaciones por parte de la autoridad administrativa, la posición del denunciado, las pruebas ofrecidas, el curso de la investigación, las conclusiones de la misma y la votación obtenida.

Las partes formales en que se divide el Dictamen son las siguientes:

- a) Preámbulo. – Contiene una descripción del lugar y fecha de emisión del dictamen, el órgano que lo emite y los datos de identificación del expediente instaurado.
- b) Resultandos.- En esta parte se hace una relación de los antecedentes con la transcripción de los presuntos hechos objeto de la queja o denuncia, la relación de las pruebas o indicios ofrecidos y aportados por el denunciado o en su caso el quejoso, las actuaciones del denunciado y en su caso el quejoso y por último los acuerdos y actuaciones de la autoridad instructora.
- c) Considerandos.- Se establece los preceptos legales que funden la competencia de la autoridad administrativa, las consideraciones y

apreciaciones de los hechos, pruebas y su desahogo, así como los informes y constancias derivadas de la investigación.

- d) Conclusión del dictamen. En la parte conclusiva la autoridad se aboca a la acreditación de los hechos materia del procedimiento y si los mismos configura la comisión de una falta al ordenamiento electoral.
- e) La votación obtenida.- Aquí se expresa el tipo de sesión en que fue aprobado el dictamen, su fecha de aprobación y las firmas de la autoridad competente.
- d) Resolución.

*"Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Las leyes pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas las producen por sí sin necesidad de otro acto de autoridad"<sup>10</sup>*

Existen un sin número de actos administrativos que no revisten un carácter jurídico de resolución administrativa, ya que por sus atribuciones la autoridad consulta, propone, investiga, emite opiniones, verifica situaciones o hechos que no implican resoluciones administrativas, para que existe una verdadera resolución administrativa la autoridad debe definir o da certeza a una situación legal, la cual ya no es posible someterla a la revisión de la misma. En otras palabras las resolución causa estado en sede administrativa, es decir es irrevocable por autoridad administrativa.

---

<sup>10</sup> Nava Negrete Alfonso. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Porrúa, Tomo P-Z, página 2820.

Toda resolución administrativa conlleva la presunción de legalidad, que envuelve al acto administrativo de legitimidad con relación a la ley y válido en cuanto a los resultados que origina o efectos que produce. Se basa en las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que son anteriores a la formulación del acto administrativo, donde las mismas ha sido respetadas, en cuanto que previamente la autoridad administrativa ha instaurado un procedimiento en cual se consignan los hechos, circunstancias y los elementos materiales y jurídicos que deben reunir todo acto administrativo.

En este sentido, en la presunción de legalidad se derivan hechos comprobados, como son los relativos a que para la emisión de los actos administrativos las autoridades lo hacen imparcialmente y siguen un procedimiento; constituyen un expediente necesario para la formulación del acto. De no hacerlo así no habría la suficiente motivación para emitir el mismo y se violaría por parte de la autoridad administrativa derechos de los gobernados.

En materia electoral la presunción de legalidad de los actos administrativos del Instituto Federal Electoral se encuentra implícita en varias disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El artículo 70 del ordenamiento legal citado, indica que el Instituto es un organismo público autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, tiene conforme al artículo 73 un órgano superior de Dirección denominado Consejo General, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por lo principios de certeza, legalidad, independencia y objetividad guen todas las actividades del Instituto. Como podemos observar todas las actividades de éste ente deben realizarse conforme a los principios mencionados, lo que reviste a todos sus actos, salvo prueba en contrario de la presunción de legalidad.

#### 1.4 Tipos de Procedimiento.

Los tipos del procedimiento se clasifican de acuerdo a las características especiales del acto administrativo a emitir: *"...existen procedimientos internos y externos, en el primero de ellos se dan un conjunto de actos que son de gestión administrativa entre los propios órganos de la entidad, con la característica de que no se interfiere en la esfera jurídica de los gobernados y podrán ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior ejecución, que también puede ser interno o externo". El procedimiento externo tiene como característica la interferencia en la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado*"<sup>11</sup>.

Los procedimientos administrativos más comunes son los siguientes:

1. ***"Procedimiento de oficio. Es aquel en el que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno de la voluntad administrativa.***

Este procedimiento la lleva acabo la autoridad en cumplimiento con sus obligaciones.

2. ***procedimiento a petición de parte. Este procedimiento debe ser llevado a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado, en las quejas, los recursos y las peticiones de los particulares.***

Hablamos que es a petición de parte cuando el gobernado o particular promueve la expedición de un acto administrativo o la ejecución del mismo.

---

<sup>11</sup> Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen II, primera edición, México 1999, editorial Porrúa, página 604.



3. **Procedimiento de oposición.** *Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce.*

Este es de carácter incidental, el particular sólo aporta lo que a su derecho convenga respecto de hechos o situaciones que la autoridad analiza.

4. **Procedimiento de ejecución.** *Esta integrado por el conjunto de actos que tienden hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria. Procede inmediatamente después de la fase de eficacia.*

Este procedimiento es la vía para hacer efectiva una decisión administrativa, cuando el particular se opone a acatar la decisión del órgano administrativo.

5. **Procedimiento revisor.** *Este procedimiento se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que revlsa.*

6. **Procedimiento sancionador.** *Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por Incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a servidores públicos se denomina sancionatorio”.*<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo. Primera Edición 1989, Editorial Limusa, página 164.

## 1.5 Facultad Reglamentaria del Consejo General y Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

### a) Concepto de Reglamento.

El reglamento es la primordial facultad legislativa que tiene otorgada el Poder Ejecutivo por la Constitución, lo que la doctrina ha dado a conocer como el Poder Reglamentario.

El maestro Gabino Fraga, en su libro Derecho Administrativo establece que el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

*"Reglamento. I. (de reglar y éste, a su vez, del latín regulare). Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el Titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley"*<sup>13</sup>.

Conforme a éstos dos conceptos la Doctrina ha estudiado el tema con base en las actividades propias del Ejecutivo Federal; han aludido el tema como una facultad del presidente de la República; el maestro Elisur Arteaga Nava indica que

---

<sup>13</sup> Ovalle Fabela José. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Porrúa, Tomo P-Z, página 2751.

el tratamiento, aunque correcto ha sido parcial; se ha omitido considerar la materia como una actividad en la participan, de una u otra forma, con observancia en los mismos principios, en mayor o menor grado, todo tipo de autoridades. La facultad reglamentaria está muy lejos de ser un monopolio que exista a favor de un ente de orden público determinado.

En razón de lo anterior la facultad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República, sino que es común a los poderes federales y locales.

En nuestro sistema Constitucional la regla general de los reglamentos es que deben estar subordinados a la ley; lo que hace inconcebible un reglamento sin previa ley a la que sirve y reglamenta. La Carta Magna en su artículo 89 fracción I, faculta al Presidente de la República ha promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, con ésta facultad se expiden los reglamentos ejecutivos.

A pesar de esta disposición en la práctica administrativa se acepta la existencia de reglamentos autónomos, que son dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de atribuciones propias, independientemente si existe o no una ley al respecto, es decir no están subordinados a una ley formal.

*“Los reglamentos delegados son aquellos que dicta el Ejecutivo, merced a una habilitación legal que le es conferida”<sup>14</sup>.*

*“Los reglamentos de necesidad son aquellos que el Poder Ejecutivo de iure dicta en circunstancias que configuran un Estado de necesidad y cuando no ésta reunida la rama legislativa”<sup>15</sup>.*

---

<sup>14</sup> Margáin Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1997. página 53

<sup>15</sup> Ibidem.

El maestro Emilio Margáin Manautou atendiendo a nuestra Constitución y legislación vigente elabora la siguiente clasificación:

- a) Reglamentos de ejecución
- b) Reglamentos gubernativos
- c) Reglamentos de Policía
- d) Reglamentos delegados
- e) Reglamentos de organización interna.

En cuanto a quien lo expide:

- a) Reglamentos del Presidente de la República
- b) Reglamentos de los Gobernadores de los Estados
- c) Reglamento del Cabildo Municipal
- d) Reglamentos de organización interna de organismos descentralizados.

b) Diferencias entre ley y reglamento.

La primera de ellas según el Maestro Gabino Fraga, radica en que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos especiales, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

Otra diferencia se hace consistir en que el reglamento no puede regular determinada clase de relaciones, en tanto que la ley sí esta facultada para ello, es decir esto obedece a condiciones formales y a los principios de primicia y reserva de ley, que veremos más adelante.

En cuanto al reglamento su procedimiento es más expedito que la ley para su formación y para su modificación; pero esa facilidad de poder ir adaptando la ley a las necesidades practicas, obedece a que las leyes por razón de su

autoridad formal sólo pueden ser modificadas por el autor de ellas y mediante el mismo procedimiento que se ha seguido para su formación.

Conforme al origen, la ley es producto del Poder Legislativo y el reglamento del Poder Ejecutivo.

En referencia al contenido, la ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular; el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece.

c) Principio de preferencia o primacía de ley.

Consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

d) Principio de reserva de ley.

Este redanda en que conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en sentido formal. Además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. En todos estos casos la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

En este sentido, podemos decir que dicho principio se refiere a los derechos de las personas, existe un campo específico que sólo puede ser tratado y regulado por la ley en sentido formal y material, sólo un acto del Congreso, con las características de norma jurídica, pueda regular esas materias; Verbigracia, los aspectos esenciales de las garantías individuales sólo pueden ser tocados por la ley; los aspectos secundarios, como trámites y tipos de requisitos, pueden ser establecidos en normas secundarias.

#### e) Facultad Reglamentaria.

La facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. Se trata en sentido restringido de una facultad propia del ejecutivo y no derivada del legislativo; en el sistema jurídico mexicano ésta facultad es una actividad confiada a los poderes de distinta clase y jerarquía; participan de ella, a pesar de no serlo, incluso los ayuntamientos. En este sentido la función de esta facultad no sólo compete a la autoridad ejecutiva, sino también al Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia, Consejo de la Judicatura Federal, las legislaturas de los Estados, Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y ayuntamientos. Éstos órganos pueden tener su facultad reglamentaria amplia o restringida, pero al fin y al cabo realizan esta actividad.

La atribución de la facultad reglamentaria se razona desde el punto de vista pragmático por la necesidad de descargar el que hacer del Poder Legislativo liberándolo de la necesidad de desplegar y perfeccionar las leyes para suministrar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se halla en contacto más intrínseco con el medio en el cual va a ser aplicada la ley.

El uso de la facultad reglamentaria consiste en que la legislación se pueda ir adecuando pertinentemente a las circunstancias variables en que tiene que ser

aplicada, adaptación que no sería dable si dependiera del poder legislativo ya que éste tiene formas más complicadas y periodos reducidos de funcionamiento.

En consecuencia una ley por su propia naturaleza no puede prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio; los reglamentos en contraste tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva, de esta manera se justifica la facultad reglamentaria.

#### f) Facultad Reglamentaria del Instituto Federal Electoral.

El artículo 41, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 68 y 70, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, indican que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Dicha función estatal se rige por los principios rectores de certeza, legalidad independencia, imparcialidad y objetividad.

El Instituto Federal Electoral conforme a la Carta Magna es la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, a su vez el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 73 precisan que el Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

El máximo órgano superior de dirección denominado Consejo General para el desarrollo de sus funciones puede integrar las Comisiones que resulten pertinentes para el desempeño de sus atribuciones, conforme al artículo 80,

párrafo 1 del Código Electoral, además de velar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, como lo indica el artículo 82 párrafo 1, inciso b) del mismo ordenamiento.

El artículo 82 antes citado en su párrafo 1, inciso a) establece las atribuciones del órgano máximo de dirección entre las cuales se encuentra la facultad reglamentaria, relativa a la expedición de los Reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.

Conforme a lo anterior, el Consejo General, en virtud de las facultades otorgadas por el artículo 80 numeral 1 del citado Código Electoral señala: *“ El Consejo General integrará las Comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que para caso acuerde, que siempre serán presididas por un Consejo Electoral”*, creó un Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 26 de octubre de 1998, por el cual se formaliza la existencia de la Comisión de Reglamentos que es la encargada de llevar acabo aquellas funciones que sean consideradas por el Consejo General o las Comisiones como necesarias para el perfeccionamiento reglamentario del Instituto.

La creación de la Comisión de Reglamentos tiene como finalidad el darle seguimiento y, en su caso, desarrolle las distintas propuestas de reglamentación y auxilie a los órganos competentes en la actualización del marco jurídico reglamentario del Instituto Federal Electoral.

En éste sentido, al contar en Consejo General con la facultad reglamentaria le permite, emitir los ordenamientos internos que posibilitan el ejercicio pleno de la autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales le otorgan.

La facultad reglamentaria del Consejo General, al ser ejercida, permite la actualización, compilación y sistematización de varios ordenamientos jurídicos



internos del Instituto, así como la creación de otros que garantizaran una mayor eficiencia y certeza en las tareas y procedimientos que llevan a cabo las áreas del mismo, por lo que al crearse los diversos reglamentos por la Comisión y la Dirección Jurídica, permite al Consejo General en su aprobación, el sustentar las diversas practicas administrativas del Instituto Federal Electoral en ordenamientos que establezcan procedimientos, atribuciones y responsabilidades de los órganos involucrados.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **Antecedentes de las quejas administrativas en materia electoral**

1 Procedimiento de investigación del artículo 45 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

1.1 Facultades de la Comisión Federal Electoral respecto al procedimiento de investigación del artículo 45 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

2 Procedimiento de investigación del artículo 46 del Código Federal Electoral de 1987.

3 Procedimiento de Investigación del artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de agosto de 1990.

3.1 Facultades del Consejo General respecto del Procedimiento de Investigación del artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **CAPÍTULO SEGUNDO:** Antecedentes de las quejas administrativas en materia electoral.

Los antecedentes de los procedimientos administrativos en materia electoral, debemos estudiarlos a partir de la institucionalidad del derecho electoral en nuestro sistema democrático, es decir, podemos hablar que formalmente lo encontramos hace unos 20 años como una disciplina y por ende la justicia electoral a cobrado más importancia a raíz de la profesionalización de las instituciones electorales.

En razón de lo anterior, abordaremos el tema de la justicia electoral en el siglo XIX y XX, en cuanto a las causas que la originaron, las condiciones que permitieron su establecimiento y la consolidación de la justicia electoral en nuestro sistema constitucional democrático.

Al hablar de la justicia electoral, podemos hacer referencia a los diversos medios jurídicos- técnicos de impugnación o de control, como pueden ser juicios, recursos o reclamaciones, todo estos de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para avalar la regularidad de las elecciones las cuales deben ajustarse a derecho.

La justicia electoral, tiene como fin ulterior, la protección y limpieza de las elecciones, respecto a los derechos del ciudadano a votar y ser votado, aunque en sentido amplio, se refiere en esencia, a los controles o medidas encaminadas a la optima realización de la democracia, situación que coincide el contencioso

electoral, que la historia de nuestro país existe en dos formas el político y actualmente el jurisdiccional.

En todo el siglo XIX y casi a finales del siglo XX, los asuntos electorales han sido temas entrampados condicionados por diversas circunstancias políticas complejas producto de diversos factores reales de poder y de tipo histórico, sociológico, cultural y político que fueron determinando nuestro sistema democrático constitucional, es decir, su evolución presenta un dinamismo muy particular en donde siempre se busca adaptar la problemática de cada época al texto legal.

En el siglo XIX, en cuanto a la materia de justicia electoral, dos ilustres juristas de nuestro país, don José María Iglesias y don Ignacio L. Vallarta, se enfrentaron con dos planteamientos diversos en cuanto al tratamiento del juicio de amparo en controversias electorales, situación que derivó en la celebre tesis Vallarta que resume que el juicio de amparo no es procedente para la materia política-electoral, en virtud de que las cuestiones políticas si son analizadas por el juicio de amparo, politizaría la institución, desnaturalizándolo y afectando al Poder Judicial que debe moverse dentro de un orden jurídico.

Esta tesis llega a los juristas del siglo XX y la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la siguiente jurisprudencia obligatoria, misma que se puede ubicar con el número tesis 312 en el apéndice al tomo LXXVI página 516 que señala: *"Derechos Políticos. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales."*

En este sentido, el Magistrado José Luis de la Peza Muñoz Cano, indica *"Bajo esta óptica, el juicio de amparo se limita a proteger los derechos naturales"*

*del hombre. Los derechos políticos tienen otra forma de salvaguarda de la misma naturaleza política: los colegios electorales*".<sup>16</sup>

*"En el sistema mexicano, desde la Constitución de Cádiz de 1812 e incluso con la Constitución de 1917, con excepción de las leyes constitucionales de 1836, se mantuvo fiel al principio de autocalificación como fórmula para verificar la validez y legitimidad de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo".*<sup>17</sup>

La Constitución Federal de 1824, sigue una tradición francesa retomada de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingan de 1814, donde se adopta el sistema de autocalificación, al reservar a las respectivas Cámaras del Congreso o una parte de sus miembros la facultad de juzgar, según el caso, la elección de los diputados o senadores.

El Congreso o la Cámara de Diputados tenían la facultad de calificar la elección presidencial, dándose en su caso la heterocalificación política.

El Magistrado Jesús Orozco Henríquez, en cuanto a la heterocalificación señala al respecto:

*"Este sistema prevaleció hasta 1987 en que se crea el primer tribunal electoral, estableciéndose un contencioso electoral mixto jurisdiccional y político..."*<sup>18</sup>

En las siete leyes Constitucionales de 1836, la heterocalificación se daba por la Cámara de Senadores al calificar la elección de los diputados y al llamado Supremo Poder Conservador la elección de senadores.

---

<sup>16</sup> Moctezuma Barragán Gonzalo. Coordinador. Derecho y legislación electoral. Tema "Evolución de la justicia electoral en México (1968-1998). José Luis de la Peza Muñoz Cano, Primera edición, editorial, Coordinación de Humanidades UNAM. Página 332.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1998, número 11, Tema, Justicia electoral y resolución de conflictos, Orozco Henríquez Jesús. J, página 47.

En 1977 se estableció un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de sus miembros, pero con la salvedad, de que los efectos de la resolución dictada por la Suprema Corte, solo tenía el carácter de una mera opinión, sin ser vinculatoria, pues si existía alguna diferencia, con el colegio electoral, aquella regresaba a la Cámara de Diputados para que ésta emitiera la resolución definitiva e inatacable, lo cual fue muy cuestionable por la doctrina constitucional pues era evidente que le restaba autoridad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El contencioso político también se extendió por los Estado de la República, figura que fue adoptada para resolver las elecciones locales. En este sentido, a mediados del siglo XIX, el poder judicial había empezado a desarrollar la doctrina de la incompetencia de origen, para cuestionar la validez de la elección de algún funcionario en que se hubiese presentado irregularidades, explica el magistrado Orozco Henríquez: *"Es así como en 1876 José María Iglesias, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, cuestionó la reelección presidencial de Miguel Lerdo de Tejada por presuntas irregularidades (considerando que, debido a tales irregularidades y atendiendo al mecanismo de sustitución presidencial previsto en la Constitución de 1857, al propio Iglesias, en sus carácter de Presidente de la Suprema Corte, le correspondía asumir la Presidencia de la República)".*<sup>19</sup>

Al tener este criterio don José María Iglesias, hubo juristas que tuvieron una posición distinta para salvar algún exceso, como lo expresado en una doctrina distinta promovida por el nuevo Presidente de la Suprema Corte, don Ignacio L. Vallarta, que sostiene, que los derechos políticos, al no constituir garantías individuales, no eran susceptibles de protección del juicio de amparo, la cual como ya habíamos visto en párrafos anteriores llegó a constituir jurisprudencia, reservado a los órganos políticos la calificación final de las elecciones.

---

<sup>19</sup> Ibidem.

Durante los años 1987-1993 y 1996, se estableció un contencioso jurisdiccional y político, con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en el año 1987, al cual se le considera como un órgano autónomo de carácter administrativo, se establecieron los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional denominado recurso de queja, contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como la elección presidencial.

El contencioso en esta época como ya se menciona es de corte jurisdiccional por los recursos antes mencionados, sin embargo, en el recurso de queja las resoluciones recaídas al mismo, podían ser modificadas por los colegios electorales de las cámaras, facultados para declarar la nulidad de alguna elección, lo cual generó grandes críticas y animadversión por las fuerzas políticas y sectores importantes de la sociedad, de esta forma se preservaba el estilo político del contencioso electoral.

Posteriormente en año 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo y contra los resultados electorales se estableció el recurso de inconformidad, cuyas resoluciones podían declarar la nulidad de la votación recibida en una o varias casilla así como el de la elección, ya sea de diputados o senadores.

El inconveniente de este recurso de inconformidad es que sus resoluciones podían ser revisadas por violaciones a las reglas de admisión, o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo. Aunque la legislación establecía que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral recaídas a los medios de impugnación previos a la jornada electoral también eran definitivas e inatacables, elevándose a rango constitucional el

principio de definitividad en materia electoral en cada una de las etapas del proceso electoral.

El sistema contencioso electoral como podemos ver era mixto tanto jurisdiccional como político mismo que prevaleció hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que se refiere a la elección presidencial.

En la fase más reciente de nuestro sistema de justicia electoral hallamos al contencioso jurisdiccional que va del año 1993 y 1996 hasta la fecha. Precisamente en 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se le redefinió en nuestra Carta Magna como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, desapareciendo el sistema de autocalificación, al eliminarse los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

La facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de senadores y diputados pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral y, sólo en caso de controversia o impugnaciones, el Tribunal Federal Electoral intervenía, en última instancia y previa presentación del medio de impugnación correspondiente, cuya resolución era definitiva e inatacable.

Al Tribunal Federal Electoral se le habilitó de una Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del Tribunal Federal Electoral, como presidente, y cuatro miembros de la judicatura federal, designados estos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta Sala sólo funcionaba para conocer de las impugnaciones como el recurso de reconsideración contra las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de



inconformidad, así como contra la asignación de diputados por representación proporcional, otorgándole a sus resoluciones, efectos definitivos e inatacables.

Con la reforma Constitucional de 1996, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se revalidó en su estructura la Salas para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la que se dota a su Sala Superior la facultad de realizar, una vez resultas, en sus caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial, el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular de la declaración de validez de la elección y de Presidente electo, motivo por el cual desaparece la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

El Magistrado Jesús Orozco Henríquez señala que el paso de un sistema contencioso electoral de carácter político (que prevaleció durante más de 175 años) a una de naturaleza jurisdiccional (con penas 10 años, a partir del establecimiento del primer tribunal electoral), en cuanto a las impugnaciones contra los resultados electorales federales, ha implicado un cambio en la cultura política y jurídica que todavía no se encuentra plenamente enraizada ni comprendida en México.

El cambio de nuestra justicia electoral al establecer un contencioso jurisdiccional y ya no de carácter político, ha profesionalizado y fortalecido las instituciones electorales, incluyendo los partidos políticos, ya que las impugnaciones actualmente ya no se resuelven conforme al principio de oportunidad política, de acuerdo a los intereses del partido dominante que acaparaba las Cámaras del Congreso por su mayoría aplastante y que en definitiva votaban en contra cualquier medio de defensa que fuere contrario a sus intereses como partido político, ahora las resoluciones tratan de ajustarse a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo los requisitos que marca la ley para la presentación de los medios de impugnación.

Para entender donde se encuentran ubicadas las quejas administrativas en materia electoral es necesario hacer una breve mención a las características básicas del sistema federal de medios de impugnación ya que al término del análisis del contencioso jurisdiccional entraremos a revisar los pocos antecedentes de éstos procedimientos administrativos.

El sistema federal de medios de impugnación en materia electoral se encuentra compuesto por los juicios y recursos que conoce el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mención aparte merece la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conoce de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales o leyes en materia electoral.

La acción de inconstitucionalidad, así como los juicios y recursos de carácter electoral, conforman un sistema integral de medios de impugnación, que admite el control de la constitucionalidad de las normas generales y las leyes electorales, así como la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades federales y locales, además de la defensa de los derechos políticos electorales del ciudadano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce:

- De la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales;

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce:

- De las violaciones a los derechos políticos electorales del ciudadano en una especie de embrión del amparo en materia electoral;
- De los actos y resoluciones de los órganos electorales de las entidades federativas (elecciones locales) que violen preceptos de la Constitución Federal;

- De la calificación de la elección de Presidente de la República que antes era facultad de la Cámara de Diputados.

## ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el máximo órgano jurisdiccional, de control de legalidad y “constitucionalidad” en materia electoral, con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### Competencia territorial y estructura

El Tribunal en cuanto a competencia territorial se divide en Salas Regionales con residencia en las ciudades cabecera de circunscripción, asimismo, funcionan como primera instancia o única instancia, dependiendo del tipo de medio de impugnación y el tiempo en que sea presentado. Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una:

CIRCUNSCRIPCIÓN	ESTADOS
1a. Ciudad de Guadalajara	Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora
2a. Ciudad de Monterrey	Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas Zacatecas
3a. Ciudad de Jalapa	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán
4a. Ciudad de México, D. F.	Distrito Federal, Hidalgo, Morelos Puebla y Tlaxcala

5a. Ciudad de Toluca	Estado de México, Guerrero y Michoacán
-------------------------	--

En la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de las Salas Regionales, existe la Sala Superior, que básicamente funciona como segunda y última instancia aunque en algunos casos funciona como instancia única, como es el caso de la calificación de la elección de Presidente de la República y en algunos otros casos carece de facultad revisora de las resoluciones de las Salas Regionales como es el caso del Juicio de Protección de los Derechos político-electorales de los Ciudadanos, por la no expedición de credencial para votar o exclusión indebida de las Listas Nominales de Electores.

Sala Superior Ciudad de México, Distrito Federal.	Todo el país en ámbito local y federal
--	--

La Sala Superior se integra de siete Magistrados, designados por la Cámara de Senadores a Propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por la complejidad de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales, preferimos en el presente trabajo deducir su competencia de cada una, a partir de los medios de impugnación que conocen de acuerdo al tiempo y al tipo de acto que se impugna, como se vera a continuación.

## MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN GENERAL

Los medios de impugnación que contempla la legislación electoral se pueden clasificar de diversas maneras, de acuerdo al tiempo, a los sujetos legitimados, de acuerdo al órganos que resuelve, etc., pretendiendo abordar todas sus características a continuación los clasificaremos en tres tipos para enseguida enunciar sus distintas modalidades.

## Los medios de impugnación administrativos

En esta clasificación encontramos a la Solicitud de Expedición de Credencial de Elector y la Solicitud de Rectificación, medios de impugnación de tipo administrativo, que conocen las oficinas del Registro Federal de Electores y que se regulan en el artículo 151 del COFIPE; y

El Recurso de Revisión regulado por la Ley General de Medios de Impugnación del cual conocen los Consejos y Las Juntas Ejecutivas.

## Los medios de impugnación jurisdiccionales ordinarios

El Recurso de Apelación, el Juicio de Inconformidad, el Recurso de Reconsideración (éste último también de constitucionalidad), que constituyen los tradicionales medios de control de legalidad en contra de actos y resoluciones, que conocen las Salas Regionales y Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## Los medios de impugnación de "control constitucional"

A pesar de las serias deficiencias y limitaciones en su regulación, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano y el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, constituyen un imperfecto control constitucional en materia electoral, el primero procede en contra de actos y resoluciones tanto de autoridades electorales federales como de las entidades federativas, en tanto que el segundo sólo procede por violaciones a la Constitución de actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales de las entidades federativas.

## Esquema de los medios de impugnación administrativos

Nombre	Procede en contra de:	Acción	Conoce
SOLICITUD DE EXPEDICIÓN DE CREDENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de expedición de credencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudadanos que no reciban en tiempo su credencial para votar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina del Registro Federal Electoral</li> </ul>
RECTIFICACIÓN DE LISTA NOMINAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusión de lista nominal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudadanos excluidos de la lista nominal de su sección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina del Registro Federal Electoral</li> </ul>
RECURSO DE REVISIÓN	<p>1. Durante años sin proceso electoral actos y resoluciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Secretario Ejecutivo</li> <li>Órganos colegiados a nivel local y distrital (Consejos y Juntas Ejecutivas) excepto Comisiones de Vigilancia</li> </ul> <p>2.- Durante el proceso electoral actos y</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partidos Políticos</li> </ul>	<p>1.- La Junta Ejecutiva, superior jerárquico del órganos responsable del acto o resolución</p> <p>1.1 La Junta General Ejecutiva cuando se impugnen actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo</p> <p>2.- Consejo o Junta Ejecutiva, superior jerárquico del órganos responsable del acto o resolución</p>

	resoluciones de: • Órganos del IFE, excepto resultados electorales y causas de nulidad de votación		
--	---	--	--

### Esquema de los medios de impugnación jurisdiccionales

Nombre	Procede contra:	Acción	conoce
APELACIÓN	1.- Durante años sin proceso electoral.  2.- Durante la etapa de preparación de la elección:  • Contra las resoluciones al recurso de revisión  • Actos y resoluciones de órganos del IFE que no sean impugnables mediante el recurso de revisión	1 y 2.- Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas          3.- Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas    4.- Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas   5.- Partidos, organizaciones,	1.- Sala Superior  2.- Sala Superior y Salas Regionales  2.1. Sala Superior cuando se impugnen actos y resoluciones del Consejo General, de su Presidente y de la Junta General Ejecutiva.  Salas regionales, en todos los demás casos
APELACIÓN (continuación)	3.- Durante la etapa		

	<p>de resultados y declaración de validez de las elecciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las resoluciones que recaigan a los recursos de Revisión, hechos valer por actos distintos a resultados electorales y causas de nulidad</li> </ul> <p>4.- El Informe del Registro Federal de Electores derivado de las observaciones de los Partidos Políticos a las Listas Nominales</p> <p>5.- En cualquier tiempo, para impugnar la determinación y aplicación de sanciones realice el Consejo General del IFE</p>	<p>Agrupaciones Pol., ciudadanos, personas morales</p>	<p>3.- Sala Superior cuando se impugnen actos y resoluciones del Consejo General, de su Presidente y de la Junta General Ejecutiva. Salas regionales, en todos los demás casos</p> <p>4.- Sala Superior</p> <p>5.- Sala Superior</p>
	<p>Etapa de resultados y declaración de validez:</p> <p>1- Resultados de</p>	<p>Sólo Partidos políticos y candidatos cuando se les niegue la</p>	<p>1.- Sala Superior</p>



<p>JUICIO DE INCONFORMIDAD</p>	<p>actas distritales de la elección de Presidente de la República por causas de nulidad o error aritmético</p> <p>2- Elección de diputado de mayoría, resultados por causa de nulidad o error aritmético,</p>	<p>expedición de las constancia de asignación o de primera minoría por motivos de inelegibilidad</p>	<p>2.- Sala Regional</p> <p>3.- Sala Regional</p>
<p>JUICIO DE INCONFORMIDAD (continuación)</p>	<p>declaración y entrega de constancia de mayoría y validez</p> <p>3- Elección de diputados de representación proporcional, resultados por error aritmético o causa de nulidad</p> <p>4- Elección de senadores y de asignación a la primera minoría, resultados por causa de nulidad o error aritmético,</p> <p>declaración y entrega de constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría</p> <p>5- Elección de Senadores por el principio de representación</p>		<p>4.- Sala Regional</p> <p>5.- Sala Regional</p>

	proporcional, resultados por causas de nulidad o error aritmético		
RECONSIDERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentencias de fondo al recurso de inconformidad de las Salas Regionales promovidos contra resultados de las elecciones de diputados y senadores</li> <li>• Asignaciones que por el principio de representación proporcional realice el Consejo General</li> </ul>	Partidos Políticos y Candidatos por motivos de inelegibilidad	Sólo la Sala Superior

### Juicios de control constitucional

El nuevo sistema de medios de impugnación, indica que el Juicio de Revisión es de control de legalidad, y que el Recurso de Apelación, el Juicio de Inconformidad y su Recurso de Reconsideración así como, el Juicio para la protección de los derechos políticos del Ciudadano son a la vez de control de legalidad y constitucional, y que el Juicio de Revisión Constitucional, es de control Constitucional; para efectos prácticos consideraremos, como Juicios de Control Constitucional, propiamente dichos, a los siguientes:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-	Violaciones a los derechos ciudadanos de: 1 - No se le expida credencial para votar 2 - No aparezca en la lista nominal de lectores 3 - Derecho de ser votado	Ciudadanos (organizaciones ciudadanos para el derechos de asociación)	1, 2 y 6 - Sala Superior, en procesos electorales en las <u>entidades federativas.</u> 3, 4 y 5.- Sala
---	--	---	---

ELECTORALES DEL CIUDADANO	<p>4 - Asociación política individual y libremente para participar en asuntos políticos</p> <p>5 - Cualquier otro acto o resolución de autoridad que viole alguno de los derechos político-electorales del ciudadano.</p> <p>6.- En los procesos de las entidades federativas, cuando por inelegibilidad no se le otorgue constancia de mayoría o asignación.</p>		<p>Superior</p> <p>1 y 2.- Salas Regionales en procesos electorales <u>federales</u>.</p> <p>La Sala de Superior (en única instancia) durante los dos años sin proceso electoral y procesos extraordinarios</p>
JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL	Actos y resoluciones definitivas de los órganos electorales de las entidades federativas	Sólo Partidos Políticos	Sala Superior

Después de haber visto las características básicas del sistema de medios de impugnación con el contencioso electoral, es importante señalar que el régimen de faltas administrativas, en donde se encuentran ubicadas las quejas administrativas en materia electoral, ha sido ajustado y ofrece una sistematización diferente de tal manera que con las distintas legislaciones vigentes en materia electoral federal, **en materia de Irregularidades**, fundamentalmente pueden distinguirse **tres sistemas jurídicos** que se ocupan de sancionar aquellas cometidas durante la etapa no electoral como la del proceso electoral:

- SISTEMA SANCIONATORIO.- De acuerdo a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- SISTEMA DE NULIDADES.- De conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- SISTEMA PENAL.- De acuerdo a lo dispuesto por el Código Penal Federal, en su capítulo de delitos electorales.

El sistema sancionatorio electoral comprende la posibilidad con que cuentan los partidos políticos, las coaliciones o cualquier ciudadano en lo particular, para promover denuncias o quejas por faltas administrativas ante el Instituto Federal Electoral, por actos que se consideren violatorios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Debemos hacer la distinción de las quejas administrativas, con los recursos o juicios que pueden presentarse de conformidad con lo señalado por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que estos últimos medios impugnativos están encaminados a controvertir resoluciones de las autoridades electorales federales; y los efectos que se buscan con sus resoluciones son confirmar, modificar o revocar los actos o resoluciones impugnados.

Por su parte, con los delitos electorales, el fin que se persigue es la imposición de alguna sanción pecuniaria o privativa de la libertad en contra de alguna persona que haya incurrido en alguna de las conductas delictivas previstas por el Código Penal Federal en el capítulo de Delitos Electorales.

Lo anterior se sintetiza en el siguiente cuadro esquemático:

#### Sistemas jurídicos en materia electoral

	AUTORIDAD QUE CONOCE	LEGISLACIÓN APLICABLE	EFFECTOS DE LAS RESOLUCIONES
SISTEMA SANCIONATORIO ELECTORAL	Instituto Federal Electoral.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos	Imposición de sanciones administrativas, con

	<u>Dictaminan:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Junta General Ejecutiva.</li> <li>• Comisión de Fiscalización.</li> </ul> <u>Resuelve:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo General.</li> </ul>	Electorales.	motivo de la presentación de Quejas por Faltas Administrativas, previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
SISTEMA DE NULIDADES	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Modificar, Revocar o confirmar actos o resoluciones de autoridades en materia electoral.  Nulidad de casillas o de elecciones.
SISTEMA PENAL	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la PGR.	Código Penal Federal	Imposición de alguna sanción pecuniaria o privativa de la libertad, de acuerdo al Código Penal Federal, en su capítulo de delitos electorales.

Este sistema, tiene sustento legal, en los artículos 40, 49 B párrafo 4, 82 párrafo 1 incisos h), t), w) y z); 86 párrafo 1 inciso l), 264, 269, 270 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y consiste

fundamentalmente en la posibilidad que tienen los partidos políticos, coaliciones o cualquier ciudadano en particular, para denunciar conductas irregulares en que hayan incurrido las siguientes personas:

- a) Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas nacionales, Observadores Electorales y Organizaciones de Observadores;
- b) Extranjeros, Ministro de Culto Religioso y Notarios;
- c) Autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales federales, o sea, los servidores del Instituto Federal Electoral;
- d) Servidores del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación; y
- e) Autoridades federales, estatales y municipales que sean distintas a las señaladas en los dos incisos precedentes.

El tratamiento que se otorgue a las denuncias presentadas será distinto dependiendo de la persona que sea denunciada. Así, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece por ejemplo que, en el caso del incumplimiento de las obligaciones de los notarios públicos, el Instituto Federal Electoral integra un expediente y lo remite al Colegio de Notarios para que aplique las sanciones que correspondan. En el caso de violación a normas legales por parte de los extranjeros o ministros de culto religioso, el Instituto informará a la Secretaría de Gobernación para que tome las medidas conducentes. Las irregularidades en que incurran las autoridades federales, estatales y municipales que no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del IFE, serán denunciadas por el mismo Instituto a los superiores jerárquicos de las respectivas autoridades responsables.

Por otro lado, en términos de la normatividad vigente, los partidos políticos y las agrupaciones políticas, dependiendo del tipo de la gravedad de la falta, incluyendo la omisión en la presentación de sus informes anuales y de campaña sobre el origen y destino de sus ingresos, así como la detección de irregularidades en los mismos, pueden ser objeto de multas, reducción de sus ministraciones, de financiamiento público y, en caso de faltas particulares graves y sistemáticas, incluso pueden hacerse acreedores a la suspensión de sus ministraciones de financiamiento público y a la suspensión o cancelación de su registro por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral; en contra de la sanciones impuestas por irregularidades de las antes comentadas, los partidos y las agrupaciones políticas cuentan con el recurso de apelación que pueden interponer como ya hemos visto ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### 1.- Procedimiento de investigación del artículo 45 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

Las quejas administrativas en materia electoral se encuentran dentro del sistema de sanciones teniendo sus antecedentes en los procedimientos de investigación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, en el artículo 46 del Código Federal Electoral de 1987 y el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año 1990.

Las Facultades sobre la investigación de la Comisión Federal Electoral, se remontan a la Ley Electoral Federal de 1946 y se orientaba a la vigilancia del proceso electoral.

En la ley de 1977, el procedimiento administrativo para sancionar a los partidos políticos se resumía en indicar que tal facultad era exclusiva los partidos políticos al solicitarle a la Comisión de Federal Electoral, que investigue las

actividades de otros partidos políticos, cuando exista motivo fundado por considerar que incumplen alguna de sus obligaciones o que sus actividades no se apeguen a la ley.

#### 1.1 Facultades de la Comisión Federal Electoral respecto al procedimiento de investigación del artículo 45 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

La Comisión Federal Electoral en materia de procedimientos sancionadores, tenía la facultad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Por otro lado, la propia Comisión Federal Electoral, contaba con la facultad de investigación, es decir podría indagar con los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos contra actos violatorios de la ley por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros.

#### 2.- Procedimiento de investigación del artículo 46 del Código Federal Electoral de 1987.

El artículo 46 del Código Federal Electoral de 1987 establece que corresponde a los partidos políticos solicitar ante la Comisión Federal, que se investiguen las actividades de otros partidos, cuando exista motivo fundado para considerar que incumplen alguna de sus obligaciones o que sus actividades no se apeguen a los preceptos constitucionales o legales.



En este sentido la Comisión Federal Electoral tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en el Código.

Por otro lado, la Comisión tiene la facultad de investigar por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios por parte de las autoridades de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros.

Así mismo, el órgano en comento, podía nombrar a auxiliares electorales para que efectuasen investigaciones y realizaran las actividades que requiriesen para tal fin, debiendo informar a la Comisión el resultado de sus indagaciones.

3.-Procedimiento de Investigación del artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de agosto de 1990.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año 1990, se prevé en su artículo 40, que: *“ Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos, cuando incumplan de manera grave o sistemática”*.

Este artículo tiene sus primeros antecedentes en la Ley Federal Electoral de 1946 que ha sido reiterado en los ordenamientos legales subsecuentes.

A este respecto señalan Ramos Espinoza Ignacio y José Herrera: *“ Las leyes de 1946 y 1951 concedían a los partidos políticos la facultad de solicitar a la Secretaría de Gobernación la investigación de las actividades de los demás. Las*

*de 1973, 1977 y 1987 agregaron que dicha facultad se ejercía ante la dependencia o institución electoral respectiva, cuando existiese motivo fundado de que incurrieran en el incumplimiento de sus obligaciones o de que sus actividades no se ajustaban a la ley<sup>20</sup>.*

De acuerdo con el código de 1990, no basta por ejemplo la solicitud de un partido político, por fundados que sean sus hechos, para poner en funcionamiento el aparato de investigación del organismo federal electoral, sino que era necesario que se aportaran los elementos de prueba, y que los mismos demostrasen el incumplimiento de la agrupación política, además de que se valora que el incumplimiento se lleve a cabo de forma grave y sistemática. Por otro lado el artículo 39 en sus dos párrafos se refería al incumplimiento de las obligaciones señaladas por el código, éstas se sancionarán en términos de los artículos 342 y 343.

Las sanciones administrativas se aplicaban por el Tribunal Federal Electoral con independencia de la responsabilidad civil o penal que en su caso pudiera exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, dirigentes y candidatos.

Las sanciones por el incumplimiento a la normatividad por parte de los partidos políticos encuentran sus antecedentes en las leyes electorales de 1946 y 1951, cuya sanción más importante encontramos la cancelación del registro.

La ley electoral de 1973, indicaba: *“Que el partido político que, habiendo postulado candidatos a diputados o senadores, acordara que sus miembros electos no se presenten a desempeñar su cargo, o que no acreditaran comisionados ante los órganos electorales, o dejen de estar representados en ellos durante dos sesiones consecutivas, serían sancionados con la suspensión*

---

<sup>20</sup> Ramos Espinoza Ignacio y José Herrera. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado, edición 1991, editado por la “Secretaría de Gobernación”, México, 1991. página 119.

*temporal o la cancelación de su registro. La autoridad encargada de aplicar la sanción era la Secretaría de Gobernación".<sup>21</sup>*

En éste sentido, la ley de 1977 reprodujo las mismas sanciones por iguales causas, lo relevante de esta ley es que la autoridad encargada de aplicar la sanción fue la Comisión Federal Electoral.

En la ley de 1987, hubo un cambio sobre las sanciones la eliminar la suspensión temporal y mantener la sanción capital que era la cancelación del registro del partido político.

En el código de 1990 establecía una sola sanción, que consistía en la multa por el incumplimiento de las obligaciones legales de los partidos políticos, con las características de que el mismo no fuera grave o sistemático, ya que de haber estos conceptos en las conductas de los infractores traería como consecuencia y no como sanción la pérdida de los requisitos de su registro.

Una característica especial de esta ley en cuanto a responsabilidades, se refiere a que a los partidos políticos, se les puede exigir responsabilidad civil, en los términos de la legislación aplicable, por cuanto a los individuos que integraban el partido político, independientemente de la responsabilidad penal en que incurrieran los mismos.

En cuanto al procedimiento para la imposición de sanciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año 1990, en su artículo 343 señala *"1. El Instituto Federal Electoral comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregularidades en que se haya incurrido un partido político, para los efectos de la imposición de multa.*

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, página 118.

*2. La Sala Central emplazará al partido político para que en el plazo de tres días conteste por escrito los que as u derecho convenga y aporte las pruebas documentales que consideren pertinentes. Sólo en casos justificados, a juicio de la Sala, se podrán recibir otro tipo de pruebas.*

*3. Concluido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la Sala resolverá dentro de los cinco días siguientes, salvo que por naturaleza de las pruebas se requiera de una prórroga.*

*4. La Sala Central tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta para fijar el monto de la multa. En caso de reincidencia se aplicará el doble de la multa originalmente fijada.*

*4. Las resoluciones de la Sala serán definitivas e inatacables.*

*6. Las multas que fije la Sala Central del Tribunal deberán ser pagadas en la Tesorería de la Federación en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación al partido político<sup>22</sup>.*

Como vemos el esquema de defensa para la imposición de sanciones era a través del Tribunal Federal Electoral, quien por su Sala Central conocía del asunto, cuando el Instituto Federal Electoral, le comunicaba tal situación.

El derecho de audiencia, se cumplía a través del emplazamiento de la Sala Central para que el supuesto infractor contestase lo que a su derecho conviniera, aportando las pruebas necesarias para su defensa, esto en el termino de tres días, al concluir tal plazo, la Sala resolvía dentro de los cinco días siguientes, con la características de que las resoluciones eran definitivas e inatacables.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reformado en el año 1993, en cuanto a las sanciones a los partidos políticos independiente

---

<sup>22</sup>Ibidem, paginas 541 y 542.

de las responsabilidades de sus dirigentes, miembros o simpatizantes, se les podía aplicar entre otras sanciones, una multa de 50 a 5 mil veces del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, cuando no cumplieran con los acuerdos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral o cuando no cumplieran con las obligaciones que les imponía en el propio Código.

El procedimiento se establecía en los artículos 82, párrafo 1 inciso h) y 343 del código electoral, en el mismo el Consejo General, del Instituto Federal Electoral le debía comunicar a la Sala Central del Tribunal Electoral las irregularidades cometidas por los partidos políticos.

En este sentido se expresa, Javier Patiño Camarena, como resultado de ello, en caso de que un consejo local o distrital considera que un partido político merecía una sanción por incumplir con sus obligaciones, lo debía hacer del conocimiento del Consejo General para que éste decidiera si procedía o no formular la comunicación correspondiente al Tribunal.

Cabe precisar que, las salas regionales del Tribunal no tenían facultades para imponer sanciones a los partidos políticos ya que esta atribución era exclusiva de la Sala Central del referido órgano jurisdiccional.

Una vez recibido el expediente por la Sala Central, se emplazaba al partido político para que en un término de cinco días contestara lo que a su derecho conviniera y aportará las pruebas que consideraba pertinente para su defensa. Después de este plazo, la Sala resolvía dentro de los quince días siguientes, salvo por la naturaleza de alguna prueba podía existir prórroga del término en cuestión.

En cuanto a las multas que imponía, la Sala Central del Tribunal, estas eran pagadas en la Tesorería de la Federación en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación al partido político.

En caso de que algún partido político se opusiera al pago, la responsable podía solicitar se iniciara a la autoridad competente el procedimiento económico coactivo.

Conforme a lo anterior, Javier Patiño Camarena, en su libro *Nuevo derecho Electoral Mexicano* advierte los cambios que operaron en esta materia de sanciones con las leyes anteriores, al actual sistema reformado en 1996, en los siguientes términos:

1) En la legislación aplicada para el proceso electoral de 1994, le correspondía al Consejo General formular un dictamen en torno a las faltas administrativas, en que hubiese incurrido un partido político y en relación al mismo la Sala Central del Tribunal Federal Electoral debía imponer la sanción conducente; en tanto que, de acuerdo con la Ley Electoral vigente desde noviembre de 1996, le corresponde al Consejo General del IFE determinar las sanciones que le correspondan a un partido político o agrupación política, disponiéndose que la resolución respectiva puede ser recurrida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

2) De conformidad con la legislación vigente, el Consejo General puede imponer sanciones no sólo a los partidos políticos sino también a las agrupaciones políticas, las cuales no fueron objeto de regulación por la legislación aplicable a los procesos electorales de 1991 y 1994.

3) Las multas que fijaba la Sala Central se pagaban en tesorería de la Federación, en tanto que las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deben ser pagadas por la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE.

Conforme a la legislación actual, se rompe con el esquema todavía del año 1993, en donde el Instituto Federal Electoral, conocía las denuncias y luego

turnaba el expediente al Tribunal Electoral, para su substanciación y resolución, es decir un recurso administrativo jurisdiccional, a actual procedimiento, en donde la Junta General Ejecutiva integra los expedientes y resuelve el Consejo General del Instituto Federal Electoral, convirtiéndose en un procedimiento administrativo sancionatorio que solo resuelve el Instituto Federal Electoral.

### 3.1 Facultades del Consejo General respecto al procedimiento de investigación del artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 82 del código Electoral, establece las atribuciones del Consejo General con una estructura diversa a los códigos electorales de 1990 y 1993 los cuales fueron estructurados de una forma diferente en cuanto al máximo órgano de Dirección denominado en las leyes electorales anteriores Comisión Federal Electoral, dichas atribuciones eran diversas respecto a la toma de decisiones del máximo órgano, así como las de carácter técnico y ejecutivo, por lo que no se daba abasto con un gran numero de atribuciones de toda índole.

En el Código Electoral de 1990, cambia la denominación de Comisión Federal Electoral, como máximo órgano de dirección a Consejo General, para asignarle atribuciones y facultades sólo de dirección y toma de decisiones fundamentales para todos los órganos del Instituto Federal Electoral, así se crearon diversos órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.

Así las cosas, el órgano máximo de dirección se reestructura y cambia asignándosele atribuciones entre los órganos centrales de dirección y ejecución.

En materia de sanciones el órgano máximo de dirección tiene entre sus atribuciones requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a sus alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal.

Para los efectos anteriores, el Código indica que el Instituto Federal Electoral es el responsable de la función estatal de realizar las elecciones, entre sus fines que persiguen su funcionamiento son de otorgarle al Consejo General, la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en material electoral, en este sentido, también tiene la responsabilidad de vigilar que los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, guíen las actividades propias del organismo.

En este sentido, al otorgarle la ley las facultades anteriores al Consejo General el mismo, por ser el garante de la vigilancia de las actividades de los partidos políticos se conduzcan conforme a la ley, el mismo puede investigar con los medios a sus alcance, hechos que afecten los derechos de los partidos políticos en el proceso electoral, situación que restrictiva que se circunscribía a los procesos electorales y en especial a las campañas electorales, inercia que no cambió el legislador respecto de la ley electoral de 1987.



## **CAPITULO TERCERO**

### **Quejas Administrativas en materia electoral**

1 Concepto y naturaleza jurídica.

1.1 Modalidades de las quejas administrativas.

1.2 Competencia.

1.3 Procedimiento por irregularidades genéricas previstas en el artículo 270 del COFIPE.

1.4 Procedimiento por violaciones en materia de financiamiento previsto en el numeral 49-B del COFIPE.

1.5 Regulación Jurídica de los procedimientos en materia electoral de quejas administrativas.

a) Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas administrativas y de las sanciones previstas en el Título Quinto del COFIPE.

1.6 Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

## CAPITULO TERCERO: Quejas administrativas en materia electoral.

### 1.- Concepto y Naturaleza Jurídica.

Para poder definir y explicar la naturaleza jurídica de las quejas administrativas, es necesario precisar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17, consigna una garantía de seguridad jurídica, consistente en que "ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

Lo anterior, implica en la relación jurídica que hay entre el gobernado y el Estado incluyendo sus autoridades, en virtud del cual se crea para el primero un derecho subjetivo público y para el Estado y sus autoridades una obligación correlativa, lo que implica imponer a éstos sujetos dos deberes negativos *no hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho*, esto implica que tácitamente para los gobernados un deber positivo, y que redundará en acudir a las autoridades estatales en demanda de justicia o para reclamar algún derecho, situación que no está exenta de ningún gobernado incluyendo los partidos políticos y las agrupaciones políticas, por ésta razón el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé los procedimientos administrativos en materia de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, así como por el incumplimiento de los mismos del código electoral en comento.

Para conocer la naturaleza jurídica de las quejas administrativas, es necesario indicar que las mismas provienen de un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio que de conformidad con las distintas legislaciones electorales vigentes, en materia de irregularidades, pueden distinguirse tres sistemas jurídicos que se ocupan de sancionar a los diversos actores políticos, verbigracia partidos políticos, agrupaciones políticas, observadores electorales, extranjeros, ministros de culto religioso, servidores públicos, autoridades

electorales etc. Tales sistemas son el sancionatorio al cual estamos haciendo mención, el de nulidades y el penal.

Para el caso de las quejas administrativas éstas se rigen por el sistema sancionatorio, de acuerdo a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este sistema comprende la posibilidad con que cuentan los partidos políticos, las coaliciones o cualquier ciudadano en lo particular, para promover denuncias o quejas por faltas administrativas ante el Instituto Federal Electoral, por actos que se consideren violatorios al COFIPE.

Debemos hacer la distinción de las quejas administrativas, con los recursos o juicios que pueden presentarse de conformidad con lo señalado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, ya que estos últimos medios impugnativos están encaminados a controvertir resoluciones de las autoridades electorales federales; los efectos que se buscan con sus resoluciones son confirmar, modificar o revocar los actos o resoluciones impugnados.

Por su parte, con los delitos electorales, el fin que se persigue es la imposición de cierta sanción pecuniaria o privativa de la libertad en contra de alguna persona que haya incurrido en las conductas delictivas previstas por el Código Penal Federal en el capítulo de delitos electorales.

Conforme a lo anterior, la naturaleza jurídica de las quejas proviene de un acto administrativo de la autoridad electoral, que instaura un procedimiento de carácter sancionatorio, en ejercicio de sus atribuciones, en el cual se otorgan las garantías necesarias a los denunciados, y que tiene como fin ulterior, el sancionar a los mismos, por el incumplimiento a las disposiciones contenidas en el COFIPE.

En conclusión su naturaleza se centra en el acto administrativo por el cual se ordena se instaure el procedimiento atinente por presuntas irregularidades en

materia electoral de los denunciados, por lo que al culminar dicho procedimiento, puede emitirse una sanción o una resolución absolutoria.

De esta manera, este tipo de procedimiento proviene de un acto administrativo, que tiene o conlleva una manifestación unilateral de la voluntad, una decisión concreta y ejecutiva, emana de la autoridad competente, se rige por normas de carácter administrativo, busca satisfacer el interés general, puede afectar positiva o negativamente derechos de individuos y crea situaciones jurídicas concretas.

La naturaleza jurídica de las quejas por procedimientos genéricos la encontramos en el artículo 40 párrafo 1, del COFIPE, el cual dispone que un partido político se encuentra en aptitud de pedir al órgano de decisión denominado Consejo General del Instituto Federal Electoral, se investiguen las actividades de otros Institutos Políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, lo que muestra que los partidos políticos cuentan con esa atribución incitar el actuar de la autoridad.

La autoridad en el ejercicio de sus atribuciones deberá atender esta excitativa de justicia para acceder a su pretensión. Es decir, se desarrolla el procedimiento atinente y se culmine, de ser el caso con la imposición de las sanciones correspondientes.

De esta forma, es claro, que la norma en comento consigna a favor de los partidos políticos, una facultad o potestad de exigencia a la autoridad para que proceda en los términos establecidos en la ley.

La facultad de los partidos políticos en esta materia es correlativa al deber jurídico de cumplirla, lo que se traduce en que, quien la ejerce cuenta con el Interés Jurídico necesario no solo para presentar la queja, sino de participar y vigilar en la adecuada instrucción del procedimiento relativo y de ser posible

impugnar la determinación de la autoridad, si se estima que la misma se aparto de la legalidad y el derecho aplicable.

La misma naturaleza tienen las quejas sobre financiamiento, es decir, presentada una denuncia por un partido político en contra de otro de una agrupación política, sobre los ingresos de los mismos, la autoridad en ejercicio de sus atribuciones deberá investigar los hechos y tomar una determinación en su caso que podría ser la sanción o sanciones correspondientes.

La facultad de los partidos políticos y agrupaciones, solo es de excitativa y no de investigación ya que de lo contrario sería prácticamente imposible que los denunciados, en ejercicio del derecho que contiene el artículo 40 del COFIPE, recabe las pruebas que acrediten de manera evidente e indubitable, los hechos sobre los que versa la denuncia, ya que en general las pruebas se encuentran en poder de las autoridades o dependencias gubernamentales que están impedidas a proporcionarlas a particulares, de ahí que no se exige al denunciante acreditar fehacientemente los hechos atribuidos, porque de hacerlo, aplicaría hacer nugatorio la potestad de referencia.

Por otro lado, se haría nugatorio en la obligación de los actores políticos de transparentar el origen y destino de los recursos públicos que utilizan los mismos conforme al artículo 41 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, la autoridad electoral administrativa, deberá realizar las investigaciones pertinentes, tendientes a comprobar los hechos denunciados, pero con la salvedad de que se inicie el trámite correspondiente a la queja siempre y cuando existan cuando menos elementos indiciarios que permitan arribar a la certeza o conocimiento de las irregularidades acreditadas, es decir, que exista la factibilidad jurídica de llegar a la cabal comprobación de los hechos materia de la queja.

En cuanto al procedimiento, la autoridad fiscalizadora debe verificar si la queja reúne los requisitos mínimos de posibilidad jurídica, es decir la veracidad de los hechos y que los mismos sean susceptibles de construir una falta sancionada por la ley.

Posteriormente la autoridad derivada deberá requerir a las autoridades Federales, estatales y municipales de las formas o certificaciones de los hechos de hechos que lleven a la autoridad a verificar la certeza de los hechos denunciados de manera que de no existir los hechos se deseche de plano la denuncia correspondiente, por incumplir la misma con los requisitos de viabilidad jurídica.

Caso contrario, cuando de la indagatoria preliminar descrita anteriormente se verifica la existencia de indicios suficientes que hagan presumirla probable comisión de irregularidades, la autoridad deberá emprender el correspondiente procedimiento formal investigador, otorgándole al denunciado la garantía de audiencia que tiene derecho y en su oportunidad sustanciado el procedimiento que indica el artículo 270 del Código de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución concedida por la fracción I, inciso W, del artículo 82 del Código de la materia a decir en definitiva la imposición o no de alguna sanción.

Es claro que la naturaleza jurídica de ambos procedimientos provienen del derecho consagrado por el artículo 40 del COFIPE, a favor de los partidos políticos de presentar en contra de otro partido o agrupación política, quejas apoyadas en los elementos probatorios necesarios para que la autoridad competente, proceda a realizar las investigaciones a que legalmente se encuentra facultado.

La naturaleza jurídica de las quejas administrativas genéricas como por financiamiento público la ha definido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación en diversas tesis de jurisprudencia en año 1999, en su tercera época, mismo que me permito transcribir, para efecto de reforzar el análisis anterior.

***“QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL. El artículo 40, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que un partido político se encuentra en aptitud de pedir al Consejo General del Instituto Federal Electoral, se investiguen las actividades de otros institutos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, lo que muestra que los partidos políticos cuentan con esa atribución para incitar el actuar de la autoridad, a fin de que ésta, en uso de sus atribuciones, atienda su pedimento y acceda a su pretensión; en otras palabras, para que desarrolle el procedimiento atinente y lo culmine, de ser el caso, con la imposición de una o varias sanciones. Así, puede afirmarse, que existe una norma objetiva que consigna en favor de los partidos políticos, una facultad o potestad de exigencia a la autoridad para que proceda en los términos indicados, la cual es correlativa al deber jurídico de cumplirla, lo que se traduce en que, quien la ejerce, cuenta con el interés jurídico necesario no sólo para presentar la queja, sino de participar y vigilar la adecuada instrucción del procedimiento relativo e, inclusive, de inconformarse con la determinación final que se adopte, si estima que se aparta del derecho aplicable.***

***Sala Superior. S3EL 042/99 Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados. Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 30 de junio de 1999. Unanmidad de 5 votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Antonio Valdivia Hernández.***

***QUEJAS POR IRREGULARIDADES SOBRE LOS INGRESOS O EGRESOS DE UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA. PARA SU PROCEDENCIA, EL DENUNCIANTE NO DEBE DEMOSTRARLAS DE MANERA FEHACIENTE. Dada la naturaleza de los hechos generadores de las quejas relacionadas con los ingresos y egresos de los partidos y agrupaciones políticas,***

como en la mayoría de los casos, sería prácticamente imposible que el partido político denunciante, en ejercicio del derecho consagrado en su favor por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recabe los medios de convicción necesarios para acreditar, de manera evidente e indubitable, los hechos sobre los que versa la denuncia, en virtud de que, por regla general, las pruebas que los demuestren se encuentran en poder de autoridades o dependencias gubernamentales que están impedidas a proporcionarlas a particulares, de ello se sigue que no puede exigirse al denunciante acreditar fehacientemente los hechos atribuidos, porque proceder de tal forma, implicaría hacer nugatorias las normas que otorgan el derecho a los partidos políticos de revelar tal clase de irregularidades e iría en contra del espíritu del Constituyente permanente, de transparentar el origen y el destino de los recursos de dichos entes políticos; y que tienen derecho de acuerdo con la fracción II, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, está facultada, según se desprende del texto del artículo 49-B, del Código Electoral Federal, para realizar las investigaciones pertinentes, tendentes a comprobar si son o no ciertos los hechos denunciados; en el entendido de que, si bien, para que se dé trámite a la queja no se requiere de prueba plena de los hechos denunciados, sí se exige, en cambio, de cuando menos elementos que aunque sea de modo indiciario permitan arribar al conocimiento de que existe la factibilidad jurídica de llegar a la cabal comprobación de los mismos.

**Sala Superior. S3EL 043/99 Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados. Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 30 de Junio de 1999. Mayoría de 4 votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Disidente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Antonio Valdivia Hernández.**



## **QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO**

**PRELIMINARQUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE.** *Presentada una denuncia por un partido político en contra de otro o de una agrupación política, por irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad fiscalizadora primero debe verificar si la queja reúne los requisitos mínimos de viabilidad jurídica, o sea, que los hechos sean verosímiles y susceptibles de constituir una falta sancionada por la ley; luego, en aras de la seguridad jurídica, con base en los artículos 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá requerir a las autoridades federales, estatales y municipales —según corresponda—, los informes o certificaciones de hechos que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados; de manera que, si concluye que la queja no satisface esos requisitos, proceda a desecharla de plano. En cambio, si realizada una indagatoria preliminar se constata la existencia de indicios suficientes que hagan presumir la probable comisión de irregularidades, la Comisión Fiscalizadora debe emprender el correspondiente procedimiento formal investigador, otorgando al denunciado la garantía de audiencia a que tiene derecho y en su oportunidad sustanciado el procedimiento a que se refiere el artículo 270 de la propia normatividad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución concedida por la fracción I, inciso w), del artículo 82 del Código Electoral invocado, decidir en definitiva la imposición o no de alguna sanción.*

**Sala Superior. S3EL 044/99 Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados. Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 30 de Junio de 1999. Mayoría de 4 votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Disidente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Antonio Valdivia Hernández.**

**QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO, SU PRESENTACIÓN ESTÁ SUJETA AL LAPSO FIJADO EN LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA CONSERVAR LA DOCUMENTACIÓN ATINENTE.** *El derecho consagrado por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en favor de los partidos políticos de presentar en contra de otro partido o agrupación política, quejas apoyadas en los elementos probatorios necesarios, para que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, proceda a realizar las investigaciones a que legalmente se encuentra facultada; debe ejercerse durante el lapso que el órgano electoral haya fijado a tales entes para la conservación de la documentación comprobatoria de ingresos y egresos, dado que, sólo durante ese tiempo dicha Comisión puede desplegar las facultades necesarias para llevar a cabo la indagatoria. No entenderlo así, pugnarla con los más elementales principios de seguridad jurídica, entre los cuales, se encuentra el relativo a la certeza de que, si durante el término en que subsiste la obligación de conservar cierto tipo de documentos, el obligado no es requerido para realizar sobre ellos las investigaciones que se estimen pertinentes, no puede enjuiciársele fuera de ese lapso. De justificarse esto, es claro que sería sujeto de la inseguridad jurídica, proscrita por el orden constitucional mexicano. Por tanto, toda queja presentada fuera de ese término, debe considerarse improcedente.*

**Sala Superior. S3EL 045/99 Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados. Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 30 de junio de 1999. Mayoría de 4 votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Disidente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Antonio Valdívila Hernández.”**

Por otro lado, aunque los procedimientos de las quejas administrativas tanto genéricas como las derivadas del financiamiento público provengan de una misma naturaleza jurídica, el primero de ellos es la regla general mientras que el segundo es especializado en cuanto que se ajusta a una materia especializada, propia a los actos cometidos por los partidos y agrupaciones políticas en relación con los

informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, es decir ambos regulan materias diversas, por lo que para que la autoridad electoral imponga una sanción a los partidos o agrupaciones políticas respecto de irregularidades o infracciones cometidas en esta materia, deberá distinguir la naturaleza de la denuncia para aplicar el procedimiento correspondiente.

### 1.1 Modalidades de las quejas administrativas

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé dos modalidades de quejas para denunciar aportando elementos de prueba, se investigue las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, de manera genérica o en materia de fiscalización conforme a los artículos 49- A y 49-B del mismo ordenamiento legal, en donde se señala que las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del IFE, quien las turnará a la comisión, a efecto de que las analice previamente a que se rinda el dictamen.

Por otra parte el artículo 270 del mismo ordenamiento señala que en cuanto a las quejas genéricas, que el IFE conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido un partido o agrupación política.

Una vez que tenga conocimiento de irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política para que en el plazo de 5 días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aparte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, esta será con cargo al partido político o a la agrupación política.

Concluido el plazo anterior, se formulará el dictamen y proyecto de resolución correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.

Para el caso de las quejas genéricas se derivan del incumplimiento del artículo 38 del código de la materia cuyas obligaciones son las siguientes:

- 1) Conducir sus actividades dentro de las causas legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- 2) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.
- 3) Mantener el mínimo de afiliados en las Entidades Federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro.
- 4) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados.
- 5) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- 6) Mantener el funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.

- 7) Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- 8) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórica, trimestral.
- 9) Sostener por lo menos un centro de formación política.
- 10) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participan, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que en el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.

En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponde.

- 11) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 del COFIPE, así entrega de documentación que la propia comisión le solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- 12) Comunicar al IFE cualquier modificación a su declaración y principios, programa de acción o estatutos dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.

- 13) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.
- 14) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.
- 15) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso C) del párrafo del artículo 36 del código de la materia.
- 16) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigre a los ciudadanos, a las Instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.
- 17) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.
- 18) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

Conforme a lo anterior, existen bien definidas dos tipos de modalidades de quejas en materia electoral con dos procedimientos el genérico y el derivado de la aplicación de los recursos públicos ambos con características similares, pero en el caso de las quejas en materia de fiscalización es un procedimiento administrativo especializado el cual cuenta con las siguientes características:

a) un órgano sustanciador: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya función es realizar la revisión de los informes anuales y de campaña de dichos institutos políticos, en los términos precisados en el artículo 49-A del COFIPE , así como la elaboración del dictamen consolidado y del proyecto de resolución, que deben presentarse ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual determina, de ser el caso, la imposición de alguna sanción.

b) La Finalidad: que es la revisión de los mencionados informes que rindan los partidos o agrupaciones políticas, según corresponda.

Si hablamos del procedimiento genérico las principales características son:

- a) Un órgano sustanciador: la Junta General Ejecutiva, cuyas funciones son integrar el expediente respectivo, mediante la recepción de la queja correspondiente y la subsecuente sustanciación del procedimiento. Así como formular el dictamen relativo para ser presentado ante la Comisión de Proyectos de Resolución o devolución para la elaboración de la resolución.
- b) Un órgano resolutor: que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que éste fije, en su caso, la sanción correspondiente, la cual será conforme al dictamen y proyecto de resolución de la Junta General Ejecutiva y la Comisión de Proyectos de Resolución y devolución.
- c) Un objeto genérico: cualquier irregularidad o infracción administrativa a la normatividad electoral en cuestión, exceptuando la materia inherente al financiamiento.

Como podemos apreciar, si bien conforme con los numerales 49-A, 49-B y 270 del COFIPE, existen dos procedimientos administrativos de los que puede derivar la imposición de una sanción a los partidos y agrupaciones políticas, con

una misma naturaleza jurídica, en la aplicación del procedimiento genérico a que se refiere el artículo 270 se ve excluido del que prevé del numeral 49-A, ya que en la aplicación de la ley, sujeta el principio general de derecho de que la norma específica priva sobre la norma general, pero lo anterior, no significa que no puedan coexistir ambos procedimientos en un mismo ordenamiento legal.

## 1.2 Competencia

En lo que respecta al procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el Código Electoral dispone en su párrafo 4 del artículo 49-B, que las quejas deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnara a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a efecto que las analice previamente a que rinda su dictamen.

El artículo anterior en su párrafo 2 inciso C), establece que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estrictamente para las actividades señaladas en la ley; por otro lado el inciso i) del párrafo 2 de la misma disposición legal establece que dicha comisión debe informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas derivadas del manejo de los recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de las mismas y, en su caso, de las sanciones a que su juicio procedan.

El artículo 20, párrafo 2, del código en comento, establece que la Comisión de Fiscalización funcionará permanentemente, el párrafo 3 de la misma disposición legal indica que en todos los asuntos que les sean encomendados, las comisiones deberán presentar su informe, dictamen o proyecto de resolución según el caso.



El artículo 93, párrafo 1, inciso l) indica que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE actúa como Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a su vez el artículo 20 párrafo c) señala que el Secretario del Consejo General colaborará con las Comisiones para el cumplimiento de las tareas que se les hayan encomendado.

En cuanto al procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE, la competencia recae en varias autoridades dentro del procedimiento, por lo que de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68 y 70, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Dicha función estatal se rige por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El párrafo segundo, fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

El dispositivo constitucional citado en el considerando anterior, y el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales precisan que el Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

El máximo órgano de dirección del Instituto puede integrar las Comisiones que resulten pertinentes para el desempeño de sus atribuciones, según lo establece el

artículo 80, párrafo 1 del Código Comicial Federal, así como vigilar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer por conducto de su Presidente y de sus Comisiones las actividades de los mismos, según lo establece el artículo 82 párrafo 1, inciso b) del Código antes citado.

El artículo 82, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, menciona entre las atribuciones del Consejo General, la relativa a la expedición de los Reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.

El artículo 86, párrafo 1, inciso l) del Código citado, establece que la Junta General Ejecutiva será quien integre los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece la ley de la materia.

Conforme a los incisos b) y m), del párrafo 1, del referido artículo 86 del Código Electoral Federal, corresponde a la Junta General Ejecutiva fijar los procedimientos administrativos, así como dar cumplimiento a las demás atribuciones que le encomienden el Código de la materia, el Consejo General o su Presidente.

Las atribuciones de la Junta General Ejecutiva en materia de quejas administrativas genéricas, están estrictamente relacionadas con las conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral en los incisos w) y z), del párrafo 1, del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Título Quinto del Libro Quinto del Código Electoral Federal regula las faltas administrativas y las sanciones que le corresponde conocer al Instituto Federal Electoral. Específicamente, los artículos 264 al 272 de la legislación comicial referida, establecen los supuestos en que el Instituto puede conocer respecto de conductas cometidas por: observadores electorales; organizaciones de observadores; autoridades federales, estatales y municipales; funcionarios

electorales; notarios públicos; extranjeros; ministros de culto religioso; asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; partidos políticos y agrupaciones políticas.

De esta forma intervienen en el procedimiento el Consejo General, la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, y los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

### 1.3 Procedimiento por irregularidades genéricas previsto en el artículo 270 del COFIPE.

Las quejas y denuncias administrativas que pueden ser presentadas en contra de partidos políticos o coaliciones, son los casos más frecuentes, en que se hace uso de esta clase de procedimientos.

Debemos señalar por tanto, que en el caso de denuncias en contra de partidos políticos o coaliciones debemos atender a la naturaleza de la irregularidad que estemos denunciando, en virtud de que existe un procedimiento genérico para cualquier clase de conductas irregulares, que es el previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; pero además, en el caso de que el partido político o coalición sea denunciado por violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones al financiamiento, el procedimiento que deberá seguirse es el previsto por el artículo 49-B párrafo 4 del mismo Código.

En todos los casos, se pueden presentar las quejas o denuncias por irregularidades administrativas ante cualquier instancia del IFE (Consejo Local, Distrital, u otra autoridad del Instituto); quienes se encuentran obligadas a remitirlas al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien integrará el expediente para someterlo a la consideración de la Junta General Ejecutiva o a la Comisión de Fiscalización, según se trate de una denuncia interpuesta por alguna irregularidad genérica, o en materia de financiamiento y fiscalización de los

recursos de los partidos, coaliciones y/o agrupaciones políticas. Hecho lo anterior, la Junta General Ejecutiva presentará su dictamen a la Comisión de proyectos de resolución o devolución o la Comisión de Fiscalización, según sea el caso, someterá a consideración los dictámenes correspondientes al Consejo General, quien emitirá la resolución correspondiente.

Lo anterior se sintetiza en el siguiente esquema:

TIPO DE PROCEDIMIENTO	RECIBE LA DENUNCIA	DICTAMINA	RESUELVE
Previsto en el artículo 270 del COFIPE (Procedimiento genérico)	Secretario Ejecutivo del IFE  Comisión de Proyectos de resolución y devolución.	Junta General Ejecutiva  Proyectos de Resolución y devolución.	El Consejo General del IFE
Previsto en el numeral 49-B párrafo 4 del COFIPE (violaciones en materia de financiamiento)	Secretario Ejecutivo del IFE	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y las Agrupaciones Políticas.	El Consejo General del IFE

En ambos casos, los partidos políticos o agrupaciones políticas cuentan con facultad expresa en el Código para presentar dichas denuncias, en el artículo 40 que dispone lo siguiente:

“Artículo 40

Párrafo 1. Un partido político, **aportando elementos de prueba**, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática.”

En este punto, debo hacer énfasis en el hecho de que en cualquier denuncia que presenten deben recabar y aportar todas las pruebas que esté a su

alcance obtener, así como solicitar las que consideremos necesarias a otras autoridades. Esto es de gran importancia, ya que en la mayoría de los casos en el que presentan las denuncias sin aportar ningún medio probatorio son desechadas de plano.

Las sanciones que pueden ser impuestas a los partidos políticos van desde la multa hasta la cancelación de su registro, en los términos que lo señala el artículo 269 del mismo código, las cuales pueden ser impuestas por violación directa a las normas contenidas en la legislación electoral o por incumplimiento de sus obligaciones previstas por el numeral 38 del Código:

Artículo 39. 1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por este Código se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del presente ordenamiento.

Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

Las sanciones administrativas se aplicarán por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con independencia de la responsabilidad civil o penal que en su caso pudiera exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, dirigentes y candidatos.

#### 1.4 Procedimiento por violaciones en materia de financiamiento previsto en el numeral 49-B párrafo 4 del COFIPE.

En cuanto el procedimiento administrativo para la tramitación de las quejas o denuncias que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas previstas en el artículo

49-B, párrafo 4 del COFIPE. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, recibirá las quejas que se presenten y las turnará dentro de las 48 horas siguientes al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Los órganos desconcentrados del Instituto que reciban alguna queja con estas características, la remitirán dentro de las 24 horas al Secretario Ejecutivo del Instituto para que éste proceda conforme a lo descrito en el párrafo anterior.

En los casos en que las quejas hayan sido presentadas ante órganos desconcentrados del Instituto por un representante de un partido político, el Secretario Ejecutivo, dentro de las 48 horas siguientes al momento en el que la reciba, lo notificará a la representación del partido político denunciante ante el Consejo General del Instituto, enviándole copia por escrito por el que se presentó la queja, lo anterior, conforme a los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de estas quejas.

Este tipo de quejas deberá ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante, y señalando domicilio para oír y recibir notificaciones.

Una vez que el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización reciba el escrito de queja, procederá a registrarlo en el libro de gobierno, formular el acuerdo de recepción y asignarle un número de expediente, y lo comunicará al Presidente de la Comisión, turnándole copia del escrito presentado, con todos los elementos que le hubieren hecho acompañar, y del acuerdo de recepción correspondiente.

El órgano responsable de tramitar, substanciar y formular el proyecto de dictamen relativo a las quejas presentadas será la Comisión de Fiscalización, a través de su Secretaria Técnica. En términos de lo establecido por el párrafo 4 del

artículo 80 del COFIPE, podrá solicitarse la colaboración del Secretario Ejecutivo del IFE en el trámite y la substanciación del procedimiento.

Realizados los trámites anteriores, la Comisión de Fiscalización si estima que existe indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades, instruirá al Secretario Técnico de la Comisión para que emplace al partido o agrupación política denunciando, corriéndole traslado con todos los elementos que integren el expediente respectivo, para que en un término de 5 días conteste por escrito lo que considere pertinente y aporte las pruebas que estime procedentes.

En caso de que el denunciado sea un partido político nacional, la notificación se realizará en las oficinas de su representación ante el Consejo General del IFE. En caso de que el denunciado sea una agrupación política nacional, la notificación se realizará en las oficinas de su Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente.

Como vemos en el procedimiento la Comisión de Fiscalización valorará los escritos cuidando que se cumplan los requisitos formales de presentación y no se presente ninguna causa de improcedencia, para posteriormente notificarle al partido político o agrupación, el inicio formal del procedimiento, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

En cuanto a la investigación el Secretario Técnico de la Comisión procederá a allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para ello, solicitará mediante oficio al Secretario Ejecutivo que instruya a los órganos ejecutivos centrales o desconcentrados del Instituto para que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente, conforme al artículo 6 párrafo 2 numeral 3 de los lineamientos en comento.

También durante este procedimiento pueden utilizarse las facultades de los artículos 2 y 131 del COFIPE, en donde el Presidente del Consejo General del Instituto podrá requerir a las autoridades Federales, Estatales y Municipales, según corresponda, informes o certificaciones que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados, siempre y cuando lo estime así el Secretario Técnico de la Comisión y gire el oficio pertinente.

#### 1.5 Regulación jurídica de los procedimientos en materia de quejas administrativas.

- a) Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones Previstas en el Título Quinto del COFIPE.

En virtud de que éste ordenamiento ha sido reformado por el Instituto Federal Electoral, es necesario señalar los antecedentes de la reforma y los cambios que ha tenido dicho ordenamiento hasta derivar en un reglamento.

En sesión celebrada el día 29 de mayo de 1997, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio del mismo año.

El 17 de diciembre de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria el acuerdo por el que se promueve la participación libre de los ciudadanos en el proceso electoral del año 2000, el cual en la parte relativa de su punto resolutivo primero señala:

*"PRIMERO.- PARA EL CUMPLIMIENTO A LAS ADICIONES DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS GENERALES DEL INSTITUTO FEDERAL*



*ELECTORAL, APROBADAS POR EL CONSEJO GENERAL EL DÍA DE HOY, SE INSTRUYE A LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA PARA QUE EN EL MES DE ENERO DEL AÑO 2000 INFORME AL CONSEJO GENERAL DE LA MODIFICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL CONOCIMIENTO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS Y DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL TÍTULO QUINTO DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES."*

Con fecha 20 de marzo del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se modificaron los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, aprobado en sesión celebrada el día 22 de febrero del año 2000, con lo que dio cumplimiento a lo señalado anteriormente.

En sesión ordinaria de fecha 30 de enero del año 2001, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el programa anual de actividades de la Comisión de Reglamentos para el presente año, en el que se estableció la tarea relativa a la revisión y, en su caso, propuesta de modificación a los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para ser presentado a la Junta General Ejecutiva.

En cumplimiento al mandato referido, la Comisión de Reglamentos del Consejo General analizó y discutió los anteproyectos de modificación reglamentaria relativos a los lineamientos citados.

En el desarrollo de los trabajos de la misma Comisión, sus miembros formularon observaciones y propuestas a los documentos en estudio, incluyendo valiosas aportaciones de las representaciones de los partidos políticos. En tal sentido, derivado de los debates y las posiciones de los miembros de la Comisión, en la séptima sesión ordinaria celebrada el día 11 de julio del presente año se acordó la elaboración de dos proyectos. El primero de ellos, relativo a las bases y criterios generales para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento

de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y el segundo referente a la propuesta que se presentaría a la consideración de la Junta General Ejecutiva, para que ésta emitiera los lineamientos correspondientes.

Toda vez que la Junta General Ejecutiva es el órgano competente para aprobar los lineamientos específicos, la Comisión de Reglamentos determinó remitirle, a manera de sugerencia, un proyecto de dichos lineamientos desarrollados en congruencia con lo dispuesto en el Reglamento.

Adicionalmente a la participación de los miembros de la Comisión de Reglamentos, se contó con los comentarios que en su momento formularon los Consejeros Electorales que no forman parte de dicha Comisión, así como de diversos órganos del Instituto, con la finalidad de que el documento definitivo incorporara sus consideraciones y se complementara su contenido.

En sesión ordinaria de la Comisión de Reglamentos del Consejo General, celebrada el 6 de diciembre del 2001, se aprobó el anteproyecto de Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esa sesión, se acordó la remisión del propio Reglamento al máximo órgano de dirección para que se sometiera a su consideración, y aprobación. En razón de que las cargas de trabajo que se presentan durante el proceso electoral federal han hecho necesario que las normas relativas a la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos se refuercen con base a los principios de publicidad, rapidez e inmediatez procesal.

En diversas sesiones del Consejo General efectuadas durante el año próximo pasado y el presente año, se han vertido opiniones sobre la posibilidad de reformar a los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas

Administrativas y de las Sanciones, en virtud de resultar una normatividad insuficiente para regular con certeza y profundidad el procedimiento respectivo, razón por la cual, con el objeto de lograr un mayor perfeccionamiento de las normas que lo rigen, se elaboró el Reglamento y la propuesta de modificación a los Lineamientos, enviada a la Junta General Ejecutiva.

Los Lineamientos Generales en comento, han generado en la práctica diversas controversias respecto de su aplicación. Por lo que fue necesario establecer un procedimiento de quejas que evite la fragmentación de los plazos y el sistema probatorio, por lo que se propuso un procedimiento con mayor claridad y precisión para el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos en cuestión.

Conforme a los antecedentes anteriores, se propuso: *“Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”*. El cual fue aprobado en Sesión Ordinaria del Consejo General del IFE y es el reglamento vigente en la materia.

1.6 Reglamento que establece los Lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

Por disposición del artículo 23 del COFIPE, el Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley, el párrafo 4 del artículo 49-B del Código Electoral dispone que las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la Comisión de

Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

En aras de contribuir a la certeza y a la diligencia en la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el Acuerdo CG175/99, aprobado en Sesión ordinaria del Consejo General del IFE celebrada el 17 de diciembre de 1999, se instruyó a la Comisión de Fiscalización para que, en el mes de enero del año 2000, presentara a la consideración del Consejo General los lineamientos para el trámite de tales quejas.

Dentro de la principal facultad de la Comisión de Fiscalización se encuentra la de vigilar que los recursos que sobre financiamiento público que ejercen los partidos y agrupaciones políticas se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley. Ya que dicha Comisión debe informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas derivados de la aplicación de los recursos públicos por concepto de financiamiento público.

Lo anterior, se traduce en crear por parte de la Comisión de Fiscalización el *"Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas"*.

El objeto de ésta reglamentación es la de establecer los lineamientos para organizar y fijar adecuadamente el procedimiento administrativo para la tramitación de las quejas o denuncias que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, previstas en el artículo 49-B párrafo 4, del COFIPE.

Lo anterior, es en razón de que las disposiciones legales aplicables no señalan puntualmente ciertos aspectos del procedimiento que debe seguirse en la substanciación de las quejas que se presenten sobre el origen y aplicación del financiamiento.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **Unificación de los procedimientos de quejas administrativas en materia electoral**

1 Similitudes del Procedimiento de quejas administrativas en materia electoral.

1.1 Diferencias entre procedimientos de quejas administrativas por irregularidades genéricas y por violaciones en materia de financiamiento.

1.2 Conveniencia de formar un cuerpo normativo que regule los procedimientos de quejas administrativas en materia electoral.

1.3 Propuestas de unificación.

Conclusiones.

Bibliografía.

**CAPITULO CUARTO:** unificación de los procedimientos en materia de quejas administrativas en materia electoral.

1.- Similitudes de los procedimientos de quejas administrativas en materia electoral.

La unificación de los procedimientos en materia de quejas administrativas presupone la existencia de un reglamento del procedimiento para el conocimiento de las faltas administrativas y las sanciones previstas en el Título Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que se propone en la presente tesis, haciendo patente la necesidad de encontrar las similitudes de los procedimientos en materia de quejas administrativas en materia electoral, las diferencias entre uno y otro y la conveniencia de formar un solo cuerpo normativo que regule dichos procedimientos.

En la presentación de quejas administrativas en materia electoral se prevén dos tipos de procedimiento, el primero de ellos esta contenido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el llamado coloquialmente procedimiento genérico por irregularidades en que hayan incurrido un partido político o una agrupación política a sus obligaciones contenidas en la ley de la materia y el previsto en el numeral 49-B párrafo 4 del mismo ordenamiento, referente a las irregularidades en materia de financiamiento público.

Para este efecto se han creado dos ordenamientos jurídicos para cada uno de los procedimientos administrativos el primero de ellos referente al artículo 270 del COFIPE, el llamado *“Reglamento del Consejo General para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”* emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y el segundo referente al artículo 49-B del Código Electoral, el *“Reglamento que establece los lineamientos aplicables a la*

*integración de los expedientes la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, emitido por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral”.*

En general dichos procedimientos necesitan ser sistematizados en un solo instrumento que cuente con una mayor claridad, sin dejar escapar diversas atribuciones de la autoridad electoral, verbigracia, el alcance de la facultad con que cuenta el Presidente del Consejo General para establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración, en el caso del trámite de los citados procedimientos administrativos de imposición de sanciones contemplado en el artículo 83 párrafo 1 inciso b) del Código Electoral.

Escaparfa asimismo del alcance de los reglamentos antes mencionados las obligaciones que impone a autoridades diversas al Instituto Federal Electoral los artículos 2, 131, 240 y 264 del párrafo 3 del Código de la materia, es decir, el apoyo con que cuenta el Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus funciones de las autoridades federales, estatales y municipales, en ese mismo tenor las autoridades antes mencionadas están obligadas a proporcionar a los órganos del IFE, a petición de los presidentes respectivos, los informes, las certificaciones y el auxilio de la fuerza pública necesarios para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones, los órganos electorales competentes podrán requerir, información que obre en poder o archivos de éstas autoridades, así como el propio Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que comentan las autoridades federales estatales y municipales, en los casos en que no proporcione en tiempo y forma, la información que le sea solicitada.

Es necesario, mejorar el procedimiento de substanciación de las quejas en un instrumento normativo que contemple disposiciones que se refieran a la facultad materialmente jurisdiccional con cuenta el IFE al resolver esta clase de procedimientos, y no solamente el aspecto de su trámite.



Resulta importante mencionar, que se ha hecho patente la necesidad de un nuevo reglamento en la materia que establezca un procedimiento adecuado que garantice la seguridad jurídica de aquellos a quienes habrá de aplicarse.

Este fin únicamente podrá lograrse en la medida que no exista dispersión de normas, y se establezca una regulación clara y precisa que otorgue certeza jurídica a todas las partes involucradas.

Actualmente existen innecesariamente dos ordenamientos distintos, ambos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que parten del mismo procedimiento administrativo previsto por el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que a saber son los siguientes:

- 1) El "Reglamento que establece los lineamientos aplicables a la integración de los expedientes la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, emitido por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral".
- 2) El "Reglamento del Consejo General para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" .

Situación que atenta contra los principios de unidad y congruencia normativa, la expedición de un solo reglamento en la materia, cuenta con un claro sustento legal, pues los artículos del código electoral que regulen el trámite de ambos procedimientos, son prácticamente los mismos, situación que ha sido además reconocida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de relevante jurisprudencia identificada con el rubro " QUEJAS SOBRE

## FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE”.

En dicha jurisprudencia se señala que para el caso de una queja sobre financiamiento el denunciante aportando elementos de prueba puede solicitar a la autoridad competente se investigue las actividades de otros partidos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática.

Con lo anterior, partimos para los dos procedimientos antes mencionados de una misma substanciación, es decir, la autoridad competente primero debe verificar si la queja reúne los requisitos mínimos de viabilidad jurídica lo que llama el Tribunal que los hechos sean verosímiles y susceptibles de constituir una falta sancionada por la ley.

Posteriormente, una vez que se constate la viabilidad de los hechos denunciados, debe emprenderse el correspondiente procedimiento formal investigador, otorgándole al denunciado la garantía de audiencia que tiene derecho y en su oportunidad sustanciado el procedimiento a que se refiere el artículo 270 de la propia normatividad, el Consejo General del IFE, en ejercicio de sus atribuciones conforme al artículo 82 fracción 1 inciso w) del Código de la materia decida en definitiva la imposición o no de alguna sanción.

Son varias las similitudes en el procedimiento de las quejas administrativas en materia electoral acorde a la naturaleza jurídica de las quejas administrativas genéricas y de fiscalización, el artículo 23 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales indica que los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones en establecidas en el presente Código.

El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley, lo anterior se traduce en la obligación de los partidos políticos a ajustar su conducta conforme a la ley y la facultad de la

autoridad electoral de vigilar las actividades de los partidos políticos, donde se deriva un mismo procedimiento administrativo tanto para quejas genéricas como de fiscalización.

El artículo 39 del Código Electoral contempla que el incumplimiento de las obligaciones señaladas por el mismo, se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del presente ordenamiento. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Conforme a lo anterior, en la etapa final del procedimiento administrativo el Consejo General es el que aplicará la sanción en el acuerdo respectivo tanto para las quejas genéricas como de fiscalización.

El artículo 40 del Código Electoral, faculta a los partidos políticos aportando elementos de prueba, a pedir al Consejo General del Instituto se investigue las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, dicha potestad puede ejercerse en los procedimientos administrativos tanto en las quejas genéricas como de fiscalización.

Otra similitud en los procedimientos de quejas se establece en los artículos 49-B, 270 y 271 del Código de la materia, en donde se regula en términos generales el procedimiento para la integración del expediente por faltas administrativas por parte de los partidos y las agrupaciones políticas, de las que corresponde conocer al Instituto Federal Electoral, aunque en el caso de las quejas por financiamiento es un procedimiento especial por la materia que regula pero con un procedimiento muy similar que no se contrapone al de las quejas genéricas.

Los procedimientos inician con el conocimiento del Instituto Federal Electoral sobre las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política.

Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política, para el caso de las quejas por financiamiento público.

Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.

Concluido el plazo a que me refiero párrafos anteriores, se formulará el dictamen correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la normatividad de la materia.

Como podemos apreciar las quejas administrativas tanto genéricas como por fiscalización provienen de un mismo procedimiento y naturaleza jurídica por lo que resulta necesario unificar en un reglamento expedido por el Consejo General la substanciación del procedimiento administrativo.

#### 1.1 Diferencias entre procedimientos de quejas administrativas por irregularidades genéricas y por violaciones en materia de financiamiento.

La diferencia entre los procedimientos administrativos de quejas, radica en la materia, que para el caso especial es el uso y destino de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas que tiene una relación directa con la fiscalización derivado de la presentación de informes de gastos de campaña e informes anuales por concepto de financiamiento público ordinario.

La fiscalización en todos los ámbitos, constituye un acto de molestia, por lo que el motivo de la fiscalización es la de transparentar la competencia política, y la de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos y agrupaciones políticas para la realización de sus fines se apegan a la ley.

En todo caso, la fiscalización a los partidos políticos tiene que ver con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los mismos son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin.

De esta forma, existe el procedimiento de quejas por irregularidades que cometan los partidos y agrupaciones políticas en la utilización de su financiamiento como un procedimiento sancionador de control de fiscalización diverso a la presentación de informes de campaña y gasto ordinario anual.

La responsabilidad de los partidos y agrupaciones políticas son muchas en los momentos actuales, la materia es cada vez más especializada en cuanto a que administrativamente deben contar con un órgano o aparato administrativo eficiente, que permita no solo rendir cuentas oportunas y calaras sobre el manejo de los recursos sino que se busca la optimización del uso de los recursos y fortalezcan su relación con la sociedad en todos los aspectos.

Es por ello, que se crea el marco normativo que permita cada vez extender más la fiscalización de la autoridad en todos los ámbitos de la vida de los partidos y agrupaciones políticas.

Aunque con este tipo de procedimiento se pueden denunciar irregularidades en la aplicación de los recursos, existen deficiencias en cuanto a las sanciones, ya que si un partido político incurre en violaciones graves verbigracia; en una campaña federal, no existe ningún procedimiento en la normatividad electoral, por el cual se le pueda anular la elección.

Por otro lado, en los términos en que se desarrolla el procedimiento administrativo especializado a que se refiere el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales evidencian, que éste cuenta con características particulares:

a) un órgano sustanciador: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya función es realizar la revisión de los informes anuales y de campaña de dichos institutos políticos, en los términos precisados en el artículo en comento, así como la elaboración del dictamen consolidado y del proyecto de resolución, que deben presentarse ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual determina, de ser el caso, la imposición de alguna sanción.

b) La finalidad única: la revisión de los mencionados informes que rindan los partidos o agrupaciones políticas.

c) un control de fiscalización más amplio a través de una denuncia derivada de la aplicación de los recursos.

Conforme lo anterior, la materia es especializada y aunque el procedimiento es muy similar con el de las quejas genéricas, las características de la misma determina aplicar por parte de la autoridad administrativa electoral el procedimiento específico contenido en el artículo en comento.

De esta forma, en la aplicación de la ley con una técnica adecuada se debe tomar en cuenta el principio general del derecho que señala "la norma específica priva sobre la norma general".

## 1.2 Conveniencia de formar un cuerpo normativo que regule los procedimientos de quejas administrativas en materia electoral.

Los principios de unidad y congruencia que deben guardar las normas jurídicas obligan a unificar las reglas para el conocimiento y tramitación de las denuncias por infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tales motivos se propone unificar en un solo reglamento las disposiciones reglamentarias en la materia.

Es necesario que el instrumento que regule ambos procedimientos cuente con una mayor claridad y sistematización, diversos temas que escapan a la reglamentación actual. Tal es el caso de que la Junta General Ejecutiva, conforme a la normatividad electoral sólo podría establecer lineamientos de integración de expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, de imposición de sanciones, que escaparían de un simple lineamiento.

No se podría establecer el alcance de la facultad con que cuenta el Presidente del Consejo General para establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración en el caso del trámite de los procedimientos administrativos e imposición de sanciones.

Se escapa de los alcances tanto de los lineamientos administrativos como de la reglamentación actual del contenido y alcance de las obligaciones que imponen autoridades diversas al Instituto Federal Electoral, los artículos 2, 131, 240 y 264, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No es clara conforme a la normatividad actual el procedimiento de regulación con que cuenta la facultad del Consejo General para requerir a la Junta General Ejecutiva investigue por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los Partidos Políticos o el proceso electoral

federal en los términos de lo dispuesto por el numeral 82, párrafo 1, inciso t) del código de la materia.

De esta forma, es urgente que para una mejor substanciación de las quejas administrativas se establezca un instrumento normativo que contemple las disposiciones que se refieren a la facultad materialmente jurisdiccional con que cuenta el Instituto Federal Electoral al resolver esta clase de procedimientos, y no solamente el aspecto de su trámite administrativo como sucede en el lineamiento y reglamentos actuales.

Resulta importante mencionar, que se ha hecho patente la necesidad de un nuevo reglamento en la materia que establezca un procedimiento adecuado que garantice la seguridad jurídica de aquellos a quienes habrá de aplicarse.

Este fin únicamente podrá lograrse en la medida que no exista dispersión de normas y se establezca una regulación clara y precisa que otorgue certeza jurídica a todas las partes involucradas.

En mi opinión, es necesario que se expida un reglamento único que establezca el procedimiento para el trámite genérico de las quejas en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y al mismo tiempo, la regulación del trámite normado por el artículo 49-B, párrafo 2 del mismo ordenamiento legal, de esta forma, actualmente existen innecesariamente 2 ordenamientos distintos, que parten del mismo procedimiento previsto por el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE.

En conclusión, la expedición de un solo reglamento en la materia, cuenta con un claro sustento legal, pues los artículos del código electoral que regulan el trámite de ambos procedimientos, son prácticamente los mismos, situación que ha sido además reconocida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante jurisprudencial identificada con el rubro QUEJAS



## **SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE.**

### **1.3 Propuesta de Unificación**

En función de que la presentación de un reglamento ante el Consejo General del IFE, reviste ciertas formalidades legales es necesario hacer el siguiente proyecto de acuerdo conforme a la normatividad electoral y la practica legal en el Instituto Federal Electoral.

## **PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

### **ANTECEDENTES**

1.- En sesión celebrada el día 29 de mayo de 1997, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio del mismo año.

2.- El 17 de diciembre de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó en sesión ordinaria el acuerdo por el que se promueve la participación libre de los ciudadanos en el proceso electoral del año 2000, el cual en la parte relativa de su punto resolutivo primero señala:

**"PRIMERO.- PARA EL CUMPLIMIENTO A LAS ADICIONES DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS GENERALES DEL INSTITUTO FEDERAL**

ELECTORAL, APROBADAS POR EL CONSEJO GENERAL EL DÍA DE HOY, SE INSTRUYE A LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA PARA QUE EN EL MES DE ENERO DEL AÑO 2000 INFORME AL CONSEJO GENERAL DE LA MODIFICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL CONOCIMIENTO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS Y DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL TÍTULO QUINTO DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES."

3.- Con fecha 20 de marzo del 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se modificaron los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, aprobado en sesión celebrada el día 22 de febrero del año 2000, con lo que dio cumplimiento a lo señalado en el antecedente número 2.

4.- Toda vez que la Junta General Ejecutiva es el órgano competente para aprobar los lineamientos específicos, lo conducente es que en un ánimo de cooperación, se le permita a la Comisión de Reglamentos remitir a manera de sugerencia, un proyecto de dichos lineamientos desarrollados en congruencia con el presente proyecto de Reglamento.

5.- Que conforme a las atribuciones de la Comisión de Reglamentos del IFE y en cumplimiento al programa anual de actividades, se estableció la tarea en conjunto con la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y en ejercicio de sus atribuciones, se determinó unificar los procedimientos administrativos en materia de quejas genéricas y en cuanto a las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

6.- Que en relación a los trabajos de ambas comisiones y con las aportaciones de los Partidos Políticos, se determinó formular el proyecto de reglamento y se acordó por ambas comisiones remitir en conjunto el Reglamento al máximo órgano

de dirección para que se sometiera a su consideración en la siguiente sesión ordinaria.

## **CONSIDERANDOS**

I.- Que de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68 y 70, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Dicha función estatal se rige por los principios rectores de certeza, legalidad, Independencia, imparcialidad y objetividad.

II.- Que el párrafo segundo, fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

III.- Que el dispositivo constitucional citado en el considerando anterior, y el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales precisan que el Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

IV.- Que el máximo órgano de dirección del Instituto puede integrar las Comisiones que resulten pertinentes para el desempeño de sus atribuciones, según lo establece el artículo 80, párrafo 1 del Código Comicial Federal, así como vigilar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer por conducto de su Presidente y de sus Comisiones las actividades de los

mismos, según lo establece el artículo 82 párrafo 1, inciso b) del Código antes citado.

V.- Que el artículo 82, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, menciona entre las atribuciones del Consejo General, la relativa a la expedición de los Reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.

VI.- Que el artículo 86, párrafo 1, inciso l) del Código citado, establece que la Junta General Ejecutiva será quien integre los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece la ley de la materia, por lo que dicho órgano colegiado se encuentra en posibilidad de modificar los lineamientos vigentes con el objeto de adecuarlos a la nueva realidad, en concordancia con las bases establecidas en el Reglamento.

VII.- Que conforme a los incisos b) y m), del párrafo 1, del referido artículo 86 del Código Electoral Federal, corresponde a la Junta General Ejecutiva fijar los procedimientos administrativos, así como dar cumplimiento a las demás atribuciones que le encomienden el Código de la materia, el Consejo General o su Presidente.

VIII.- Que las atribuciones de la Junta General Ejecutiva en materia de quejas administrativas genéricas, están estrictamente relacionadas con las conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral en los incisos w) y z), del párrafo 1, del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que el presente Reglamento establece las bases para que la propia Junta considere en los nuevos lineamientos que emita, mayor precisión en la materia y alcances de los mismos.

IX.- Que las cargas de trabajo que se presentan durante el proceso electoral federal han hecho necesario que las normas relativas a la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos se refuercen con base a los principios de publicidad, rapidez e inmediatez procesal.

X.- Que el Título Quinto del Libro Quinto del Código Electoral Federal regula las faltas administrativas y las sanciones que le corresponde conocer al Instituto Federal Electoral. Específicamente, los artículos 264 al 272 de la legislación comicial referida, establecen los supuestos en que el Instituto puede conocer respecto de conductas cometidas por: observadores electorales; organizaciones de observadores; autoridades federales, estatales y municipales; funcionarios electorales; notarios públicos; extranjeros; ministros de culto religioso; asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; partidos políticos y agrupaciones políticas.

XI.- Que el inciso e) del punto séptimo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que formalizó la existencia de la Dirección Jurídica, establece que es facultad de la Comisión de Reglamentos llevar a cabo aquellas funciones que se deriven de las contenidas en el acuerdo, las que sean consideradas por el Consejo General o las Comisiones del Consejo como necesarias para el perfeccionamiento reglamentario del Instituto.

XII.- Que el artículo 7, párrafo 2 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, faculta a las Comisiones del Consejo General para que en sus informes formulen recomendaciones a las áreas ejecutivas del Instituto.

XIII.- Que en diversas sesiones del Consejo General efectuadas durante el año próximo pasado y el presente año, se han vertido opiniones sobre la posibilidad de emprender una reforma al Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y la aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE, así como a los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, en virtud de resultar una normatividad insuficiente para regular con certeza y profundidad el procedimiento respectivo, razón por la cual, con el objeto de lograr

un mayor perfeccionamiento de las normas que lo rigen, se elaboró el presente Reglamento.

XIV.- Que los actuales Lineamientos en materia de Fiscalización, han generado en la práctica diversas controversias respecto de su aplicación.

XV.- Que es necesario establecer un procedimiento de quejas que evite la fragmentación de los plazos y el sistema probatorio, por lo que se propone un procedimiento con mayor claridad y precisión para el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos en cuestión.

XVI.- Que toda vez que el ordenamiento reglamentario que se propone recoge los consensos de los miembros de la Comisión de Reglamentos, de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, los institutos políticos, Consejeros Electorales y diversos órganos del Instituto, en el sentido de desarrollar una normatividad que abarque integralmente las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio en materia de quejas genéricas y de fiscalización, mismo que atiende las inquietudes manifestadas en el seno del propio Consejo General, resulta procedente elaborar el reglamento que se presenta.

XVII.- Que el artículo 49-B, párrafo 2, inciso c) del mismo ordenamiento establece que la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas tiene como facultad vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; y que el inciso i) del párrafo 2 de la misma disposición legal establece que dicha Comisión debe informar a este Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

XVIII.- Que el artículo 80, párrafo 2, del COFIPE, establece que la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas funcionará permanentemente.

XIX.- Que el párrafo 3 de la misma disposición legal establece que en todos los asuntos que les sean encomendados, las comisiones deberán presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución, según sea el caso.

XX.- Que el artículo 93, párrafo 1, inciso l) del COFIPE establece que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE actúa como Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

XXI.- Que el párrafo 4 del artículo 80 del mismo ordenamiento establece que el Secretario del Consejo General colaborará con las comisiones para el cumplimiento de las tareas que se les haya encomendado.

XXII.- Que el artículo 39 del Código Electoral dispone que el incumplimiento a las obligaciones por él señaladas se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del mismo ordenamiento.

XXIII.- Que el artículo 82, párrafo 1, inciso w), del mismo ordenamiento, señala que es competencia del Consejo General del Instituto conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la misma ley.

XXIV.- Que los artículos 270 y 271 del Código de la materia regulan en términos generales el procedimiento para la integración del expediente por faltas administrativas por parte de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, de las que corresponde conocer al Instituto Federal Electoral.

XXV.- Que el párrafo 3 del artículo 270 establece que para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.

XXVI.- Que las disposiciones legales aplicables no señalan puntualmente ciertos aspectos del procedimiento que debe seguirse en la substanciación de las quejas administrativas tanto genéricas como de fiscalización.

De conformidad con los antecedentes y considerandos vertidos, con fundamento en los artículos 41 párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68; 70, párrafo 1; 73; 80, párrafo 1; 82, párrafo 1, incisos a), w) y z); 85; 86, párrafo 1, inciso l); 87; 89, párrafo 1, inciso ll), y 264 al 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 2 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y el inciso e) del punto séptimo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se formalizó la existencia de la Dirección Jurídica y se creó la Comisión de Reglamentos, este Consejo expide el siguiente:

## **A C U E R D O**

**PRIMERO.-** Se aprueba el reglamento del procedimiento administrativo por infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

### **REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

#### **CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.** El presente reglamento regula el procedimiento administrativo del Título Quinto del Libro Quinto y demás disposiciones relativas, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su interpretación se realizará



conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional y de conformidad con el último párrafo del artículo 14 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2.** El procedimiento por infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene por finalidad realizar la investigación oportuna e imparcial de los hechos que originaron la misma, a fin de determinar las responsabilidades de la infracción denunciada.

El procedimiento de las quejas administrativas por infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sujetará a las disposiciones de dicho Código y del presente reglamento. Corresponde su aplicación al Consejo General, a su Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en sus respectivos ámbitos de su competencia.

**Artículo 3.-** Para los efectos del presente reglamento, se entenderá:

a) Por cuanto a los ordenamientos jurídicos:

- I. Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Código: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- III. Ley: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
- IV. Reglamento: Reglamento del procedimiento administrativo por infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b. Por cuanto a la autoridad electoral federal y los órganos del Instituto Federal Electoral:

- I. Instituto: Instituto Federal Electoral;
- II. Consejo: Consejo General;

- III. Consejos: Consejos Locales y Distritales;
- IV. Junta: Junta General Ejecutiva;
- V. Secretario: Secretario Ejecutivo;
- VI. Comisión: Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
  - I.- Juntas Locales: Juntas Locales Ejecutivas;
  - VIII. Juntas Distritales: Juntas Distritales Ejecutivas;
  - IX. Vocales Ejecutivos: Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, y
  - X. Vocales Secretarios: Vocales Secretarios de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.
- c. Por cuanto a los conceptos:
  - I. Procedimiento: procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas;
  - II. Queja o denuncia: Acto por medio del cual se hacen del conocimiento del Instituto los presuntos hechos violatorios de la normatividad electoral federal.
  - III. Quejoso o denunciante: Persona que formula el escrito de queja o denuncia, y
  - IV. Denunciado: Persona que se señale como probable responsable de los actos u omisiones motivo del procedimiento.

Las coaliciones electorales estarán sujetas a los mismos derechos y obligaciones que prevé para los partidos políticos el presente reglamento.

**Artículo 4.** Para los efectos del procedimiento que se regula, el cómputo de los plazos se hará tomando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, los domingos y los inhábiles en términos de ley. Los plazos se computarán de momento a momento, y si están señalados por días, éstos se entenderán de veinticuatro horas. Durante los procesos electorales federales, todos los días y horas se considerarán hábiles.

**Artículo 5.** En cada sesión ordinaria del Consejo, el Secretario rendirá un informe de las quejas o denuncias recibidas, así como una síntesis de los trámites realizados para la substanciación de las mismas.

Los Vocales Ejecutivos rendirán un informe mensual a la Secretaría Ejecutiva sobre la recepción y trámite de las quejas o denuncias presentadas en sus respectivos ámbitos de competencia.

En Proceso Electoral, en cada sesión ordinaria de los Consejos, los presidentes informarán sobre la recepción y trámite de las quejas o denuncias presentadas en sus respectivos ámbitos de competencia.

En los informes se incluirán los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

**Artículo 7.** El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas iniciará a petición de parte o de oficio.

Será de parte cuando el quejoso o denunciante haga del conocimiento del Instituto la presunta comisión de una falta administrativa, y de oficio cuando algún órgano o servidor del Instituto, en ejercicio de sus funciones, conozca de la presunta falta e informe de ello al Secretario o cuando éste lo haya iniciado.

**Artículo 8.** Todo ciudadano podrá presentar queja o denuncia por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales, delegacionales y subdelegacionales del Instituto; las personas jurídicas lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DE LA COMPETENCIA**

**Artículo 10.** Los órganos responsables de tramitar, substanciar y formular el proyecto de dictamen en sus respectivos ámbitos de competencia, relativo a las quejas presentadas serán:

- I. La Secretaría Ejecutiva del Instituto;
- II. La Junta General Ejecutiva; y
- III. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a través de su secretaría técnica, en términos de lo establecido por el párrafo 4 del artículo 80 del Código.

**Artículo 11.** El Consejo General determinará las sanciones que correspondan de forma independiente a otros tipos de responsabilidad. De existir otro tipo de responsabilidades se harán del conocimiento de las autoridades competentes. En caso de que de la queja administrativa se presuma la comisión de un posible delito, el Secretario de la Junta General Ejecutiva, a través de la Dirección Jurídica, procederá a formular la denuncia correspondiente remitiendo copia certificada del expediente a la autoridad competente.

En caso de duda sobre la determinación de la competencia para el trámite y sustanciación de las quejas, decidirá el Consejo General, mediante planteamiento que le formulen los miembros del propio Consejo.

**Artículo 12.** La Junta y la Comisión establecerán el manual operativo para la tramitación de las quejas de conformidad con el presente reglamento.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **DE LOS REQUISITOS DEL ESCRITO DE QUEJA**

**Artículo 13.** La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito y en forma oral. La queja o denuncia presentada por escrito, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería.
- IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados, y
- V. Ofrecer y aportar las pruebas o indicios con que se cuente.

La queja o denuncia presentada en forma oral deberá hacerse constar por medio de un acta levantada por un servidor del Instituto, que tome conocimiento de la interposición de la misma. Una vez concluido su levantamiento, deberá ser ratificada en todos sus términos por el quejoso o denunciante.

El escrito inicial de queja o denuncia será considerado por la Junta o la Comisión en su ámbito de competencia para determinar si del mismo se desprenden indicios suficientes.

**Artículo 14.** La autoridad electoral en su caso, orientará y apoyará a los quejosos sobre el trámite de la queja y tratándose de personas que no entiendan correctamente el idioma español, les proporcionará gratuitamente un traductor.

Se pondrán a disposición de los quejosos, que así lo requieran, formularios que faciliten el trámite para la presentación de la queja.

**Artículo 15.** Presentada la queja, si ésta no contiene los elementos esenciales que deben ser proporcionados por el interesado para una debida investigación, comprobación de los hechos u omisiones señaladas, la Comisión o la Secretaría Ejecutiva, según corresponda, prevendrá al quejoso para que éste la aclare o corrija, señalando en concreto los defectos del escrito de queja, con el apercibimiento de que si no cumple dentro del término de tres días contados a partir de la notificación del requerimiento respectivo, la queja se tendrá por no presentada en los términos del presente reglamento.

El quejoso podrá aclarar el sentido de su queja y allegar nuevos elementos que le sean de su conocimiento con posterioridad a la presentación. Su admisión corresponderá a la autoridad electoral, hasta antes del cierre de instrucción.

**Artículo 16.** Las quejas en materia de financiamiento deberán ser presentadas antes de cinco años contados a partir de la fecha en que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian.

#### **CAPÍTULO CUARTO DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

**Artículo 16.** Cuando la queja resulte evidentemente frívola o su notoria improcedencia se derive de las disposiciones del Código o del presente reglamento, se desechará de plano.

Procederá así mismo el desechamiento de plano, en aquellos casos en que el escrito carezca de firma autógrafa, y habiendo sido requerido el quejoso para que subsanara tal omisión, no acuda en el plazo concedido para tal efecto.

**Artículo 17.** Es procedente el sobreseimiento de las quejas, cuando habiendo sido admitidas, aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia en los términos del artículo anterior.

Se actualizará también el sobreseimiento en aquellos casos en que el presunto responsable sea un partido o agrupación política, que hubiera perdido su registro por alguna de las causas previstas en el código, con fecha posterior a la presentación de la queja.

**Artículo 18.** Cuando se actualice alguno de los supuestos de improcedencia o sobreseimiento a que se refieren los artículos anteriores se estará, según corresponda, a lo siguiente:

a) En aquellos casos de competencia de la Junta, el Secretario Ejecutivo le propondrá el desechamiento o sobreseimiento del escrito;

b) En los asuntos de competencia de la Comisión de Fiscalización, el Presidente de la Comisión de Fiscalización, propondrá lo conducente.

**Artículo 19.** El desechamiento de una queja con fundamento en lo establecido en el presente capítulo no prejuzga sobre el fondo del asunto, y no se constituye en obstáculo para que la comisión de fiscalización pueda con posterioridad, en ejercicio de sus atribuciones legales, solicitar un informe detallado, realizar labores de revisión del informe anual correspondiente en caso de que se trate del ejercicio

que esté por concluir, ordenar la práctica de una auditoría, o realizar una investigación respecto de los mismos hechos.

Así también, en aquellos casos de desechamiento en que considere que existen elementos suficientes de los que se desprenda la probable responsabilidad, el Consejo General podrá requerir a la Junta General Ejecutiva para que, con los medios a su alcance, realice la investigación respectiva.

**Artículo 20.** La falta de aportación de pruebas al procedimiento en ningún supuesto será motivo para desechar o no admitir una queja.

**Artículo 21.** El desistimiento en ningún caso dará lugar al sobreseimiento de la queja.

## **CAPÍTULO QUINTO DEL EMPLAZAMIENTO**

**Artículo 22.** Recibida la Queja por la Secretaría Ejecutiva o la Comisión, según sea el caso, se emplazará al presunto responsable, haciéndole saber los hechos u omisiones que se le imputan, así como los artículos legales que se consideren violados.

**Artículo 23.** En caso de que el denunciado sea un partido político nacional, el emplazamiento se realizará en las oficinas de su representación ante el Consejo General del Instituto. En el supuesto de que el denunciado sea una agrupación



política nacional, la notificación se realizará en las oficinas de su Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente.

**Artículo 24.** El presunto responsable deberá contestar al emplazamiento por escrito en un plazo de cinco días, exponiendo lo que a su derecho convenga, ofreciendo y exhibiendo las pruebas que respalden sus afirmaciones, con excepción de la testimonial y la de posiciones, así como las que fueran contrarias a la ley, la moral o las buenas costumbres.

El emplazado deberá negar o reconocer los hechos de los que se le acusa, aclarando o precisando los mismos, objetando o reconociendo las pruebas.

**Artículo 25.** El emplazamiento tendrá como efecto sujetar al denunciado a seguir el procedimiento ante el órgano de la autoridad que le emplazó.

## **CAPÍTULO SEXTO DEL TRÁMITE DE LA QUEJA**

**Artículo 26.** El Secretario Ejecutivo del Instituto recibirá las quejas que se presenten, y las turnará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, según corresponda, a la propia Secretaría Ejecutiva, o al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización cuando los hechos se relacionen con el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

Sin perjuicio de lo anterior el Secretario Ejecutivo, una vez que tenga conocimiento de los hechos denunciados, dictará de inmediato todas las medidas necesarias para dar fe de los hechos denunciados, impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios de los mismos, evitar que la falta se siga cometiendo y en general que se dificulte la indagatoria.

**Artículo 27.** Los órganos desconcentrados por conducto de los Vocales de las Juntas Locales y Distritales del Instituto coadyuvarán en la recepción, tramite, integración e investigación de los expedientes que se integren con motivo de las quejas presentadas.

En cumplimiento de tal disposición, tendrán la obligación de recibir las quejas y remitirlas al Secretario Ejecutivo del Instituto, con los elementos que obren en su poder, a más tardar dentro las veinticuatro horas siguientes a su recepción o que tengan conocimiento de las mismas, para que éste proceda conforme a lo que establece el artículo anterior.

**Artículo 28.** El Secretario Ejecutivo y los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales del Instituto rendirán un informe anual sobre las quejas recibidas en su jurisdicción. Durante el proceso electoral dicho informe se rendirá en cada sesión ordinaria.

**Artículo 29.** En caso de que una queja haya sido presentada ante un órgano desconcentrado del Instituto por un representante de un partido político con registro nacional, el Secretario Ejecutivo, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir del momento en que la reciba, lo notificará a la representación del partido político denunciante ante el Consejo General del instituto, enviándole copia del escrito por el que se presentó la queja.

Cuando el denunciado sea una agrupación política nacional, la notificación se realizará en las oficinas de su Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente.

**Artículo 30.** Cuando el Instituto conozca de un acto u omisión de los que pudiera derivar una violación a al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se allegará de los elementos que permitan su esclarecimiento y llevará a cabo las diligencias que fueren necesarias.

Las investigaciones que se realicen para el conocimiento cierto de los hechos se harán de manera seria, completa y exhaustiva, desde el momento en que se presente la denuncia o la autoridad tenga la presunción de la comisión de alguna falta, hasta el momento de resolverse el expediente por el Consejo General.

**Artículo 31.** Una vez presentada la queja, la Secretaría Ejecutiva o la Comisión, según corresponda proveerá la admisión de la misma.

**Artículo 32.** La Junta o la Comisión, según corresponda, dictarán los acuerdos de trámite en el curso de las investigaciones que realicen.

**Artículo 33.** Recibida la queja por la Comisión de Fiscalización o la Secretaría Ejecutiva, el Instituto dispondrá de un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la recepción de la misma, para su integración e investigación.

La Comisión y la Junta, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, serán responsables de instrumentar el procedimiento de queja en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de la recepción de la misma por parte del Instituto.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación de este plazo cuando el desahogo de pruebas y realización de la investigación, así lo ameriten.

**Artículo 34.** Una vez recibida la queja o denuncia por el Secretario Ejecutivo o por el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización, en el ámbito de su respectiva competencia, procederán a allegarse de los elementos de convicción que estimen pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para tal efecto, el Secretario Ejecutivo solicitará mediante oficio a los órganos ejecutivos centrales o desconcentrados del instituto, que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente.

En términos de los artículos 2, 131 y 240 del Código, el órgano sustanciador podrá girar oficio al Presidente del Consejo General del Instituto, solicitándole que requiera a las autoridades federales, estatales o municipales, según corresponda, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias, que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados.

**Artículo 35.** En aquellos casos en que las autoridades federales, estatales y municipales no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del instituto, se procederá en los términos de lo dispuesto por el artículo 264 párrafo 3 del Código, para lo cual el Secretario Ejecutivo del Instituto integrará un expediente, el cual será remitido por el Presidente del Consejo General al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley.

El Secretario Ejecutivo deberá rendir un informe al Consejo General, de las comunicaciones que con tal motivo le haya remitido el superior jerárquico de la autoridad infractora, respecto de las medidas que se hayan adoptado al respecto.

**Artículo 36.** Para la práctica de las investigaciones de la queja, los servidores públicos y demás áreas del Instituto proporcionarán, los informes, documentos y opiniones que les sean requeridos, en un término no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la recepción del requerimiento o solicitud. La omisión, interferencia, obstaculización, retraso u ocultamiento de lo solicitado, traerá como consecuencia, en su caso, la responsabilidad de los empleados o funcionarios en los términos del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su caso, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

**Artículo 37.** Incoado el procedimiento de queja, la Junta o la Comisión iniciarán las investigaciones del caso, para lo cual tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Pedir la colaboración a las autoridades federales, estatales o municipales para la presentación de informes o documentos complementarios;

II.- Solicitar de particulares, documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación;

III.- Practicar las diligencias necesarias para la eficaz integración de los expedientes; y

IV.- Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para la eficacia del asunto.

**Artículo 38.** Integrado el expediente con el escrito de queja, documentos o pruebas aportadas por el quejoso, informes, documentos institucionales y derivados de la investigación, la Comisión de Fiscalización o la Junta General Ejecutiva, según corresponda, procederán a elaborar el dictamen que contendrá:

Síntesis de la queja, resumen de la investigación, conclusiones que señalen en forma categórica los aspectos que dieron lugar a la procedencia o improcedencia de la queja, y las consecuencias de la misma.

**Artículo 39.** Previo al cierre de instrucción se les dará vista a las partes para que, si así lo desean, presenten alegatos por escrito. Se les dará vista así mismo, de todos los elementos que obren en el expediente y que no hayan sido conocidos por las partes al momento de presentar su denuncia o contestarla, para que en un plazo de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga.

**Artículo 40.** En todos los casos el órgano sustanciador suplirá la deficiencia de la queja.

**Artículo 41.** Las instancias dictaminadoras dispondrán de un plazo no mayor de cinco días para elaborar el dictamen y preparar el proyecto de resolución.

**Artículo 42.** Para la resolución más expedita de las quejas el órgano dictaminador o resolutor podrá determinar su acumulación. La acumulación podrá decretarse al inicio, durante la sustanciación, o para la resolución de las quejas administrativas.

## **CAPÍTULO SÉPTIMO DE LAS PRUEBAS**

**Artículo 43.** En los procedimientos regulados por el presente reglamento, sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

- a) Documentales públicas y privadas;
- b) Técnicas;

- c) Pericial Contable;
- d) Presuncionales; y
- e) Instrumental de actuaciones.

**Artículo 44.** Con el escrito de queja se ofrecerán las pruebas. Así también, al escrito de contestación al emplazamiento se acompañarán las pruebas documentales, los informes de dependencias del Instituto o cualquier otra que tienda a demostrar los hechos o el descargo de los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, el quejoso o el presunto responsable podrán allegar pruebas al procedimiento, siempre y cuando resulten relacionadas con su pretensión original y se aporten antes de la aprobación del dictamen respectivo.

En el caso de que el quejoso ofrezca pruebas que obren en poder de áreas del propio Instituto, el titular de la Dirección Jurídica, a petición del promovente, ordenará a dichas dependencias su remisión para ser integradas al expediente respectivo. Para tal efecto, el quejoso deberá identificar con toda precisión dichas pruebas, en caso de no hacerlo, se entenderá que éste las aportará directamente.

**Artículo 45.** Las pruebas que se presenten, tanto por los quejosos o denunciados como por los denunciados, o bien aquellas que la Junta, o en su caso la Comisión requieran y se alleguen de oficio, serán valoradas en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados.

**Artículo 43.** Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.

**Artículo 44.** En aquellos casos en que, en los procedimientos de quejas en materia de financiamiento, el quejoso o el presunto responsable ofrezcan como prueba la pericial contable, señalarán en el escrito con el que comparezcan al procedimiento, el nombre y apellidos de su perito, así como su domicilio y teléfono, anexando la copia certificada ante notario público de la cédula profesional que lo acredite como contador público titulado, el escrito por el cual el perito acepte el cargo y rinda protesta de su legal desempeño, y el cuestionario respectivo. De no cumplir con estos requisitos, la prueba será desechada. El denunciado cubrirá los honorarios de su perito.

El Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización podrá adicionar preguntas al cuestionario que deberá responder el perito, en los tres días siguientes a su presentación, notificándolo al denunciado y a su perito. Vencido ese plazo, el perito deberá rendir su dictamen por escrito dentro de los cinco días siguientes. El secretario técnico podrá llamar al perito para solicitarle todas las aclaraciones que estime conducentes, en presencia del denunciado.

El Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización podrá ordenar, a efecto de allegarse de elementos de convicción, que alguno de los peritos de la lista correspondiente rinda dictamen. El Secretario Técnico de la Comisión acordará con el Secretario Ejecutivo del instituto respecto del pago de los honorarios del perito.

El Secretario Técnico de la Comisión deberá correr traslado al denunciado con copia del cuestionario que deberá responder el perito. El denunciado podrá adicionar preguntas al cuestionario en los tres días siguientes a la notificación. Vencido ese plazo, el perito deberá rendir su dictamen por escrito dentro de los cinco días siguientes. El denunciado podrá solicitar al Secretario Técnico que, en



su presencia, cite al perito para que realice las aclaraciones que considere necesarias.

Al inicio de cada año, la Comisión de Fiscalización deberá publicar su lista de peritos en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando haya lugar a designar perito valuador por parte de la Comisión, el nombramiento deberá recaer en la institución de crédito que presente un presupuesto más bajo de entre las tres que resulten insaculadas en sorteo llevado a cabo por el Secretario Técnico de la Comisión en presencia del Secretario Ejecutivo.

## **CAPÍTULO OCTAVO DE LA RESOLUCIÓN DE LA QUEJA**

**Artículo 45.** Concluida la integración del expediente, se formulará un proyecto de dictamen en el cual se analizarán los hechos, argumentos, pruebas y las diligencias practicadas, a fin de determinar si los denunciados han violado o no la normatividad electoral.

**Artículo 46.** El dictamen y proyecto de resolución, serán incorporados al expediente que se envíe al Consejo General en la siguiente sesión que éste celebre.

**Artículo 47.** El proyecto de resolución de la queja deberá estar debidamente fundado y motivado y ocuparse de todos los puntos planteados, valorando las pruebas y documentos presentados por el quejoso y los que corran agregados al expediente por haberlos aportado la investigación.

**Artículo 48.** El Consejo General, una vez que tenga conocimiento del dictamen y proyecto de resolución, podrá:

I. Aprobarlo en sus términos;

II. Aprobarlo, incorporando argumentos y consideraciones adicionales o excluyendo otras que obren en el expediente;

III. Rechazarlo por estimar que las indagatorias son insuficientes, en cuyo caso, se ordenará realizar las diligencias necesarias a fin de concluir la investigación, o por insuficiente motivación y fundamentación. Ordenando su retiro del orden del día, para que en la siguiente sesión ordinaria del Consejo General se presente de nueva cuenta para su resolución definitiva;

IV. Rechazarlo por no estar de acuerdo en el sentido de la resolución propuesta, si la decisión es absolutoria, se ordenará su archivo definitivo.

**Artículo 49.** En caso de empate en la votación de la resolución que acompaña un dictamen, el punto se tendrá como rechazado, archivándose el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

**Artículo 50.** En la resolución de quejas, los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente no podrán abstenerse de votar, salvo cuando tengan impedimento legal.

## **CAPÍTULO NOVENO DE LAS SANCIONES**

**Artículo 51.** Las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 5 del Código, serán sancionadas con la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto, de conformidad con el Código y el presente reglamento.

**Artículo 52.** Las infracciones en que incurran las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 5 de este Código, serán sancionadas con multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General, de conformidad con el Código y el presente reglamento.

**Artículo 53.** Las infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral. Para ello se estará a lo siguiente:

- a) Conocida la infracción, el Secretario Ejecutivo integrará un expediente que remitirá al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley; y
- b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

**Artículo 54.** Las infracciones a las disposiciones del Código que cometan los funcionarios electorales del Instituto, se tramitarán en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, y podrán ser sancionados con amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo.

**Artículo 55.** El Instituto conocerá de las infracciones en que incurran los notarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones que el presente Código les impone, procediendo de conformidad con lo siguiente:

a) Conocida la infracción, se integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios o autoridad competente, para que proceda en los términos de la legislación aplicable.

b) El Colegio de Notarios o la autoridad competente deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

**Artículo 56.** Las infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, se procederá de conformidad con lo siguiente:

- a) La Secretaría Ejecutiva, tomará las medidas conducentes;
- b) Procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley;
- c) En el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.

**Artículo 57.** Las infracciones a la ley en que incurran los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, serán informadas por el Secretario Ejecutivo a la Secretaría de Gobernación, de acuerdo a lo siguiente:

- a) Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley; o
- b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.

**Artículo 58.** Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y
- e) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

**Artículo 59.** Las sanciones a que se refiere el artículo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del Código;

b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto;

c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, del Código;

d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, del Código;

e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A del Código;

f) Sobrepassen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A del Código;

g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en el código electoral federal.

**Artículo 60.** Las sanciones previstas en los incisos c) al e) del artículo 51, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 del Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa

prevista en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 47 del mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

**Artículo 61.** Para efecto de considerar la gravedad de la falta en la imposición de la sanción respectiva, el Instituto deberá tomar en cuenta la naturaleza propia del acto u omisión, el beneficio obtenido, las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

**Artículo 62.** En aquellos supuestos de reincidencia en la comisión de alguna infracción, la multa que se imponga será aquella que corresponda a la última infracción cometida, duplicándose su importe, sin que pueda exceder del máximo legal.

Se considerará reincidencia para efectos de este Reglamento, la comisión de la misma infracción dentro del término de trescientos sesenta y cinco días naturales, contados a partir de la imposición de la última sanción.

**Artículo 63.** A quien viole las disposiciones del código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación de la multa, se seguirá en lo conducente el procedimiento señalado en los artículos anteriores.

**Artículo 64.** Las multas que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por la autoridad competente, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días

contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda. De no resultar posible lo anterior, el Instituto notificará a la Tesorería de la Federación para que se proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.

## **CAPÍTULO DÉCIMO DE LAS NOTIFICACIONES**

**Artículo 65.** Las notificaciones podrán hacerse de manera personal, directamente con el interesado en su domicilio, o bien por cédula que se dejará en el domicilio del interesado con cualquier persona que en él se encuentre, y surtirán sus efectos el mismo día en que se realicen.

**Artículo 66.** Todas las resoluciones serán notificadas personalmente al denunciante y denunciado, en un plazo no mayor a cinco días hábiles computados a partir de su aprobación en el Consejo General.

Si el quejoso o denunciado es un partido político, se entenderá hecha la notificación al momento de su aprobación por el Consejo General, salvo que se haya acordado el engrose del expediente, en cuyo caso, la notificación se hará en un plazo no mayor a cinco días hábiles computados a partir de la formulación del engrose.

Cuando los quejosos no señalen o indiquen dirección para oír y recibir notificaciones se hará en los estrados del Instituto Federal Electoral.



## **CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO DE LAS REFORMAS AL REGLAMENTO**

**Artículo 67.** El Consejo podrá reformar el contenido del presente reglamento cuando así lo requiera el funcionamiento del Instituto.

**Artículo 68.** Podrán presentar propuesta de reforma:

- a) Los Integrantes del Consejo;
- b) La Comisión de Fiscalización;
- c) La Comisión de Reglamentos;
- d) La Junta;

**Artículo 69.** Las reformas a este Reglamento se ajustarán al siguiente procedimiento:

- a) Toda propuesta de reforma se presentará al Presidente del Consejo, quien la turnará al presidente de la Comisión de Reglamentos;
- b) La Comisión de Reglamentos elaborará un dictamen respecto de la iniciativa;
- c) El dictamen se someterá a la consideración del Consejo, quien resolverá si lo rechaza, aprueba o modifica;
- d) De ser aprobada la reforma quedará incorporada al texto del presente Reglamento, debiendo ordenarse su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Instituto.

## TRANSITORIOS

**ARTICULO PRIMERO.-** Se derogan las disposiciones y acuerdos adoptados por la Junta General Ejecutiva y el Consejo General que contravengan al presente reglamento.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Las quejas administrativas interpuestas antes de la fecha de entrada en vigor de este Reglamento se regirán, respecto de su procedimiento, por las normas vigentes en el momento de su presentación ante la autoridad correspondiente.

## CONCLUSIONES

PRIMERO.-El estudio de los recursos administrativos, requiere del análisis previo de los actos administrativos, debido a que estos se manifiestan en la producción de efectos jurídicos, con consecuencias en la esfera jurídica de derechos de los administrados; por lo que los recursos solo tendrán como materia actos administrativos.

SEGUNDO.- La facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. Se trata en sentido restringido de una facultad propia del ejecutivo y no derivada del legislativo; en el sistema jurídico mexicano ésta facultad es una actividad confiada a los poderes de distinta clase y jerarquía.

TERCERO.- La justicia electoral, tutela, la protección y limpieza de las elecciones, respecto a los derechos del ciudadano a votar y ser votado, aunque en sentido amplio, se refiere a los controles encaminados a la ejecución de la democracia.

CUARTO.- La Constitución Federal de 1824, sigue una tradición francesa retomada de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingan de 1814, donde se adopta el sistema de autocalificación, al reservar a las respectivas Cámaras del Congreso o una parte de sus miembros la facultad de juzgar, según el caso, la elección de los diputados o senadores, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la heterocalificación se deba por la Cámara de Senadores.

QUINTO.- En la fase más reciente de nuestro sistema de justicia electoral hallamos al contencioso jurisdiccional que va del año 1993 y 1996 hasta la fecha.

En 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se le redefinió en nuestra Carta Magna como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, desapareciendo el sistema de autocalificación, al eliminarse los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

SEXTO.- Con la reforma Constitucional de 1996, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se revalidó en su estructura la Salas para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la que se dota a su Sala Superior la facultad de realizar, una vez resultas, en sus caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial, el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular de la declaración de validez de la elección y de Presidente electo, motivo por el cual desaparece la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

SÉPTIMO.- El cambio de nuestra justicia electoral al establecer un contencioso jurisdiccional y ya no de carácter político, ha profesionalizado y fortalecido las instituciones electorales, incluyendo los partidos políticos, ya que las impugnaciones actualmente ya no se resuelven conforme al principio de oportunidad política, de acuerdo a los intereses del partido dominante que acaparaba las Cámaras del Congreso por su mayoría aplastante y que en definitiva votaban en contra cualquier medio de defensa que fuere contrario a sus intereses como partido político, ahora las resoluciones tratan de ajustarse a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo los requisitos que marca la ley para la presentación de los medios de impugnación.

OCTAVO.- Las quejas administrativas en materia electoral se encuentran dentro del sistema de sanciones teniendo sus antecedentes en los procedimientos

de investigación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, en el artículo 46 del Código Federal Electoral de 1987 y el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del año 1990.

**NOVENO.-** El sistema sancionatorio electoral comprende la posibilidad con que cuentan los partidos políticos, las coaliciones o cualquier ciudadano en lo particular, para promover denuncias o quejas por faltas administrativas ante el Instituto Federal Electoral, por actos que se consideren violatorios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**DÉCIMO.-** La naturaleza jurídica de las quejas por procedimientos genéricos la encontramos en el artículo 40 párrafo 1, del COFIPE, el cual dispone que un partido político se encuentra en aptitud de pedir al órgano de decisión denominado Consejo General del Instituto Federal Electoral, se investiguen las actividades de otros Institutos Políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática.

**DÉCIMO PRIMERO.-** La naturaleza jurídica de las quejas sobre financiamiento, es la misma que la de quejas genéricas, presentada una denuncia la autoridad en ejercicio de sus atribuciones deberá investigar los hechos y tomar una determinación en su caso que podría ser la sanción o sanciones correspondientes.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** La facultad de los partidos y agrupaciones políticas, sobre las quejas administrativas, es sólo de excitativa y no de investigación, aunque se puede coadyuvar en diversas etapas del procedimiento aportando elementos de prueba.

**DÉCIMO TERCERO.-** En las quejas administrativas en materia electoral, en la indagatoria preliminar, se verifica la existencia de indicios suficientes que

hagan presumir la probable comisión de irregularidades, la autoridad deberá emprender el procedimiento formal investigatorio, otorgándole al denunciado la garantía de audiencia que tiene derecho y en su oportunidad sustanciar, el procedimiento respectivo.

DÉCIMO CUARTO.- La diferencia entre quejas administrativas genéricas y las de financiamiento público, radica en que la primera de ellas es la regla general mientras que el segundo es especializado en cuanto que se ajusta a una materia especializada, propia a los actos cometidos por los partidos y agrupaciones políticas en relación con los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, es decir ambos regulan materias diversas

DÉCIMO QUINTO.- Conforme con los numerales 49-A, 49-B y 270 del COFIPE, existen dos procedimientos administrativos de los que puede derivar la imposición de una sanción a los partidos y agrupaciones políticas, con una misma naturaleza jurídica, en la aplicación del procedimiento genérico a que se refiere el artículo 270 se ve excluido del que prevé del numeral 49-A, ya que en la aplicación de la ley, sujeta el principio general de derecho de que la norma específica priva sobre la norma general, pero lo anterior, no significa que no puedan coexistir ambos procedimientos en un mismo ordenamiento legal.

DÉCIMO SEXTO.- Es necesario, mejorar el procedimiento de substanciación de las quejas en un instrumento normativo que contemple disposiciones que se refieran a la facultad materialmente jurisdiccional con cuenta el IFE al resolver esta clase de procedimientos, y no solamente el aspecto de su trámite.

DÉCIMO SÉPTIMO.- En la práctica se ha hecho patente la necesidad de un nuevo reglamento de quejas administrativas que establezca un procedimiento

adecuado que garantice la seguridad jurídica de aquellos a quienes habrá de aplicarse. Este fin únicamente podrá lograrse en la medida que no exista dispersión de normas, y se establezca una regulación clara y precisa que otorgue certeza jurídica a todas las partes involucradas.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo Especial, volumen II, primera edición, editorial Porrúa, México 1999.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo, primera edición, editorial Limusa, México 1989.

Dromí José Roberto. El Procedimiento Administrativo, editorial IEAL, Madrid 1986.

Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, segunda edición, México 2000.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo, treintava edición, editorial Porrúa, México 1991.

Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internación de Derecho Electoral, tomo III, compilador J. Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1999.



Lucero Espinosa Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sexta edición, editorial Porrúa, México 2000.

Margain Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, editorial Porrúa, México 1997.

Moctezuma Barragán Gonzalo. Coordinador, Derecho y Legislación Electoral. Tema "Evolución de la Justicia Electoral en México, (1986-1998). José Luis de la Peza Muñoz Cano, primera edición, editorial Coordinación de Humanidades UNAM.

Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, editorial Porrúa, México 1959.

Patiño Camera Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, quinta edición, México 1999.

## **LEGISLACIÓN**

**Código Federal Electoral, Secretaria de Gobernación, primera edición, México 1987.**

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México 1990.**

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México 1993.**

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros Ordenamientos Electorales, Instituto Federal Electoral, tercera edición, México 2002.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, México 2000.**

**Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, México 1977.**

**Ramos Espinoza Ignacio y José Herrera. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado, editado por la Secretaria de Gobernación, México 1991.**

## **OTRAS FUENTES**

**Gran Diccionario de la Lengua Española de Larousse, editorial Planeta, México 1996, estructuración en soporte magnético.**

**Martínez Silva Mario y Salcedo Aquino Roberto. Diccionario Electoral 2000, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. primera edición México 1999.**

**Nava Negrete Alfonso. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, editorial Porrúa, quinta edición, México 1992.**

**Ovalle Fabela José. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, editorial Porrúa, México 1992.**

**Ramírez Grondona Juan D. Diccionario Jurídico, décima edición, editorial Claridad, S. A. Argentina 1988.**

**Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tema Justicia Electoral y Resolución de Conflictos, Orozco Henríquez Jesús J. 1998 número 11.**