



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

“EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR ELECTORAL EN MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

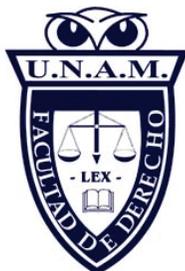
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ABRAHAM GIOVANNI HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

ASESOR:

LIC. ROBERTO LEONARDO DUQUE ROQUERO





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 21 de junio de 2012.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **HERNÁNDEZ GONZÁLEZ ABRAHÁM GIOVANNI**, con número de cuenta 30314019-3 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL EN MÉXICO**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Roberto Leonardo Duque Roquero**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"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"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECCIÓN DE SEMINARIOS
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*mpm



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Ciudad Universitaria, México, D.F. , 31 de mayo de 2012

Dr. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional
de la Facultad de Derecho
Presente

Estimado doctor Elías Musi,

Me permito hacer de su conocimiento que el alumno Abraham Giovanni Hernández González, con número de cuenta 30314019-3, ha concluido la elaboración de la tesis "El Procedimiento Especial Sancionador Electoral en México" que ha sido realizada bajo mi supervisión.

Desde mi punto de vista, el exhaustivo trabajo que ha sido llevado a cabo por el alumno Abraham Giovanni Hernández González cumple ampliamente con los requisitos reglamentarios de la tesis de grado.

En tal virtud me permito someter a su consideración el trabajo para que, si así lo estima procedente, se realicen los trámites correspondientes para discutir su trabajo en el examen de grado correspondiente.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Duque Rogero', followed by a horizontal line.

Roberto Leonardo Duque Rogero
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

A mis padres y hermano.

**A todos aquellos que hicieron posible
esta investigación con su apoyo y
motivación.**

AGRADECIMIENTOS

A mi Dios,

Que me brindó todo para seguir adelante, porque en los momentos difíciles clamé a él y siempre me escuchó. Tu no me diste un espíritu de cobardía sino de amor, poder y dominio propio.

A mi padre,

Papá, durante esta etapa fuiste mi impulsor, mi mejor amigo y mi mayor crítico. Has representado el esfuerzo, el valor y el coraje que todo hombre universitario debe tener, si alguien ha creído en mí, eres tú. Nos espera un amplio camino de triunfos por compartir.

A mi madre,

A la mujer de mi vida, a mi mayor motivación y la persona que significa mi refugio ante cualquier adversidad. Durante este proceso me viste, reír, llorar, desvelar, gritar y desesperar. Siempre sentí tu apoyo incondicional. Eres la causante de esta formación académica.

A mi hermano,

Gordo, eres el responsable de este libro. Sin ti no hubiera descubierto lo apasionante que resulta investigar, razonar y escribir. En tu peculiar estilo he descubierto lo que significa ser un hermano mayor que se preocupa, cuida y protege a quien quiere.

A mi tutor y mentor electoral, Mtro. Roberto Duque,

Por su apoyo incondicional, su tiempo y dedicación a este proyecto. Sobre todo por el saber jurídico que ha aportado a mi profesión, así como su enorme calidad humana. Al comenzar este camino jamás pensé que al final tendría el enorme honor de llamarle "mi mentor y amigo".

A Gabriel Aguilar e Isneida Ramírez,

He concluido este capítulo de mi vida, sin ustedes difícilmente estaría escribiendo esta investigación. Son mis padres, guías, consejeros y amigos. En ustedes descubrí que la familia y el amor van más lejos del vínculo sanguíneo. Gracias por escuchar mis necesidades, preocupaciones y alegrías.

A mis abuelas,

Celia, sé que estas festejando este logro conmigo, sé que serías la más feliz al verme triunfar y cumplir cada meta. Macaria, gracias por tus consejos, cuidados y apoyo, me has enseñado lo limpio y profundo del amor maternal.

A mis tías y primos,

La familia es el principal motor de cualquier ser humano. Sin ustedes no se hubiera concretado esta etapa de mi vida académica. Por su amor, apoyo incondicional, sus alegrías y tristezas, las cuales han sido motores que me han impulsado a salir adelante. Los amo por todo lo que han significado.

A mis amigos,

Gabriel García, la Universidad no hubiera sido la misma sin ti, porque juntos comenzamos este camino y juntos lo terminamos. Cada salón que compartimos fue una alegría, una sonrisa, una complicidad. Eres más que un hermano. Araceli Sánchez, por tu apoyo, cariño, carácter y personalidad que sin duda son elementos que a lo largo de estos años de amistad me han permitido madurar y reflexionar. El caminar de los pasillos de la Facultad y de las aulas de clases, sin duda no hubieran sido los mismos sin ti. Juan Manuel Tomita, por tus años de locura y tonterías, por las risas que compartimos, y sobre todo porque te has convertido en mí mejor amigo, confidente y consejero. Fernanda Armenta, sin la amiga más risueña, más tranquila y excelente consejera no hubiera conseguido este logro. Por tus oídos prestos a mis locuras, por tu aliento inagotable y sobre todo por años de apoyo incondicional.

A mi Facultad de Derecho,

A mi alma mater, la que a través de su profesores me demostró que el abogado está al servicio de la sociedad, que me inculcó principios rectores de mi formación como profesionista. La que me brindó el conocimiento, aprendizaje y las ganas de luchar por un país mejor, por dar lo mejor de mí en cada aula. Por último, por hacerme los mejores amigos y personas que siempre estarán en mi vida y corazón.

“Quien a los veinticinco años no sea liberal, no tiene corazón”.
Winston Churchill

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO PRIMERO: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	15
I. CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	15
II. ANTECEDENTES	19
A. ANTECEDENTES INTERNACIONALES	19
ALCALDES DE BARRIO (ESPAÑA)	19
CONSTITUCIÓN DE CADÍZ (ESPAÑA)	21
CÓDIGO ITALIANO DE 1930 (ITALIA)	23
LEY PENAL ECONÓMICA DE 1954 (ALEMANIA)	24
B. ANTECEDENTES NACIONALES	25
DERECHO INDIANO	25
CONSTITUCIÓN DE 1857	27
LEY DE JUSTICIA FISCAL 1936	29
1946 REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 106	31
III. NATURALEZA JURÍDICA	32
IV. CONCEPTOS FUNDAMENTALES	34
PROCESO	35
PROCEDIMIENTO	37
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	39
AUTORIDAD JURISDICCIONAL	41
SANCIÓN	43
SANCIÓN ADMINISTRATIVA	45
SENTENCIA	46
V. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	48
A. LEGALIDAD	48

B. CULPABILIDAD	50
C. IMPARCIALIDAD	53
D. DEBIDO PROCESO	54
E. PROPORCIONALIDAD	55
F. NON BIS IN IBEM	57
G. TIPICIDAD	59
H. IN DUBIO PRO REO	60
VI. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	63
A. IUS PUNIENDI	63
B. RELACIÓN CON EL DERECHO PENAL	66
C. ÁMBITO DE APLICACIÓN	68
CAPITULO SEGUNDO: DISTINTOS TIPOS DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN MÉXICO	70
I. PROCEDIMIENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	70
A. GENERALIDADES DEL IFAI	70
B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	75
C. RÉGIMEN SANCIONATORIO	81
II. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	84
A. GENERALIDADES	84
B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	87
C. RÉGIMEN SANCIONATORIO	91
III. PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL	93
A. GENERALIDADES	93
B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	96
C. RÉGIMEN SANCIONATORIO	103
IV. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y	

ADMINISTRATIVA	107
A. GENERALIDADES	107
B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	111
C. RÉGIMEN SANCIONATORIO	116
V. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES	120
CAPITULO TRES: LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO	123
I. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL	124
II. EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO	126
A. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	127
B. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA MATERIA ELECTORAL	134
C. SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO	143
D. AUTOCALIFICACIÓN Y LA HETEROCALIFICACIÓN	154
III. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO	160
A. SUJETOS SANCIONABLES	161
B. CONDUCTAS SANCIONABLES	162
C. TIPOS DE SANCIONES	175
IV. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO	180
A. PROCEDENCIA	181
B. COMPETENCIA	182
C. QUEJA O DENUNCIA	183
D. FORMA DE PRESENTACIÓN	184
E. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA	185
F. TRAMITE	185
G. DESECHAMIENTO	187
H. MEDIDAS CAUTELARES	190

I. ADMISIÓN	191
J. INVESTIGACIÓN	192
K. EMPLAZAMIENTO	193
L. CONTESTACIÓN DEL DENUNCIADO	194
M. VISTA A LAS PARTES DEL EXPEDIENTE	194
N. PROYECTO DE RESOLUCIÓN	194
O. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL	196
V. PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO Y GASTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	197
A. COMPETENCIA	197
B. PROCEDENCIA	197
C. QUEJA O DENUNCIA	198
D. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA	198
E. DESECHAMIENTO	199
F. ADMISIÓN	199
G. INVESTIGACIÓN	200
H. EMPLAZAMIENTO	201
I. CONTESTACIÓN AL EMPLAZAMIENTO	201
J. PROYECTO DE RESOLUCIÓN	201
VI. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (FUNCIONARIOS ELECTORALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	202
A. COMPETENCIA	202
B. PROCEDENCIA	203
C. INICIO DEL PROCEDIMIENTO	204
D. DESECHAMIENTO	204
E. IMPROCEDENCIA	204
F. EMPLAZAMIENTO	205

G. CONTESTACIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA	205
H. PROYECTO DE RESOLUCIÓN	205
I. PARTICIPACIÓN DE LA CONTRALORÍA	206
J. SUSPENSIÓN DEL CARGO	207
VII. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR	208
CAPITULO CUATRO: EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL	210
I. ANTECEDENTES	211
A. REFORMA ELECTORAL DE 1977 Y LA LOPPE	211
B. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986 Y CÓDIGO ELECTORAL DEL 9 DE ENERO DE 1987	215
C. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990	218
D. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993 Y 1994	220
E. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996	223
F. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007	226
II. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR	231
A. DIFERENCIAS CON EL ESPECIAL SANCIONADOR	233
III. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR	239
A. DISPOSITIVO	241
B. INQUISITIVO	242
C. EXHAUSTIVIDAD	243
D. TIPICIDAD	244
E. CELERIDAD	246
F. LEGALIDAD	247
G. DEBIDO PROCESO	248
IV. CLASIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR	250

A. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL CENTRAL	251
i. PROCEDENCIA	251
ii. COMPETENCIA	252
iii. QUEJA O DENUNCIA	252
iv. FORMA DE PRESENTACIÓN	253
v. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA	254
vi. AUTO DE RADICACIÓN	255
vii. INVESTIGACIÓN	256
viii. DESECHAMIENTO	257
ix. ADMISIÓN	258
x. MEDIDAS CAUTELARES	259
xi. EMPLAZAMIENTO	261
xii. ESCRITO DE CONTESTACIÓN	262
xiii. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS	263
xiv. PROYECTO DE RESOLUCIÓN	264
xv. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO	265
B. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL DISTRITAL	267
i. PROCEDENCIA	267
ii. COMPETENCIA	267
iii. QUEJA O DENUNCIA	268
iv. FORMA DE PRESENTACIÓN	268
v. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA	269
vi. AUTO DE RADICACIÓN	269
vii. INVESTIGACIÓN	270
viii. FACULTAD DE ATRACCIÓN	271
ix. DESECHAMIENTO	273
x. ADMISIÓN	273

xi.	EMPLAZAMIENTO	274
xii.	CONTESTACIÓN DE LA DENUNCIA	274
xiii.	AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS	274
xiv.	PROYECTO DE RESOLUCIÓN	275
xv.	RESOLUCIÓN	275
C.	RECURSO DE REVISIÓN	276
i.	PROCEDENCIA	276
ii.	COMPETENCIA	277
iii.	FORMA DE PRESENTACIÓN	277
iv.	AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA	278
v.	TRAMITE ANTE LA JUNTA O CONSEJO LOCAL	278
vi.	TRAMITE ANTE LA JUNTA O CONSEJO DISTRITAL	280
vii.	DESECHAMIENTO	282
viii.	PROYECTO DE RESOLUCIÓN	282
ix.	RESOLUCIÓN	283
D.	RECURSO DE APELACIÓN	285
V.	COMPLEJIDAD PARA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR	286
A.	FALTA DE REGULACIÓN SECUNDARIA	290
1.	OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2007	291
2.	REFORMA AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL	295
B.	SOBRECARGA DE ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	301
1.	ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES	303
2.	ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN	315
3.	INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL	324

4. CARÁCTER DE JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA	335
VI. PROPUESTA DE COMPETENCIA PARA EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (SALA ESPECIAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS)	343
A. SALA ESPECIAL PARA PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	349
B. NATURALEZA JURÍDICA	358
C. COMPETENCIA	362
D. ESTRUCTURA	365
E. TRAMITACIÓN	369
F. SENTENCIA	373
CONCLUSIONES	378
BIBLIOGRAFÍA	386

Introducción

Las reformas constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral se constituyeron como una de las más importantes, toda vez que vino a dar un amplio giro a las reglas de los comicios electorales. Entre sus más significativas consecuencias generó un profundo cambio en el modelo de comunicación.

Dentro de las innovaciones realizadas en tan importante reforma se destacan, entre otras, la creación de procedimientos administrativos sancionadores, los cuales son: el Ordinario Sancionador, antes conocido como Procedimiento Genérico Sancionador; el Procedimiento en materia de Quejas sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos; el Procedimiento para la determinación de Responsabilidades y el objeto de estudio de esta tesis “El Procedimiento Especial Sancionador”.

De esta reforma constitucional surgió el Procedimiento Especial Sancionador, con el objeto de cuidar que no se violen las pautas marcadas para la propaganda político electoral, tanto en radio y televisión como de cualquier medio impreso, mismos que pueden ser pinta de bardas, pendones, espectaculares, entre otras más.

Así, la presente investigación pretende no solo estudiar el trámite y desarrollo del Procedimiento Especial Sancionador sino adentrarnos en él, y que como resultado de ello se pueda conocer en qué aspectos está cumpliendo con su cometido y en qué otros es un instrumento perfectible.

Ante la implementación, cada vez más recurrente, de este procedimiento; han surgido vacíos legales que no fueron contemplados por el constituyente, en los que se permite ver que el Procedimiento Especial Sancionador contiene más elementos jurisdiccionales que administrativos. Por ello, es que en un alto porcentaje dichos asuntos terminan en las Salas del Tribunal de la materia.

A consecuencia del actuar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han surgido voces desde la academia que han sugerido que se realice un eventual cambio de competencia hacia el propio órgano jurisdiccional, ya que sin duda coinciden en que el Instituto Federal Electoral no está diseñado para este tipo de labores y si para la organización de las elecciones, la que sin duda realiza exitosamente.

La finalidad de esta investigación es demostrar que el Procedimiento Especial Sancionador puede, sin duda, ser un instrumento más eficaz en manos de una autoridad especialista en temas procesales electorales; sin hacer de menos la labor auxiliar del Instituto Federal Electoral como órgano administrativo que facilitaría los medios para la ejecución de los criterios del tribunal especialista.

El presente trabajo se enfoca en el estudio del desarrollo del Procedimiento Especial Sancionador, el cual trae como consecuencia las virtudes y deficiencias del mismo, por lo que nos es necesario hacer un completo recorrido de todo lo que implica este instrumento jurídico.

La presente investigación se divide en cuatro capítulos:

En el primero se exploran los orígenes del Procedimiento Especial Sancionador, así como la naturaleza jurídica del mismo. Se aborda la intrínseca relación que guarda el Derecho Administrativo con el Derecho Penal y el efecto que causa en el procedimiento objeto de estudio, además de abordar la potestad punitiva que reside en la autoridad administrativa que se encarga de vigilar el actual funcionamiento de este instrumento jurídico.

En el segundo capítulo se realiza un estudio sobre algunos de los procesos y procedimientos en el sistema jurídico mexicano, lo que permite conocer elementos de la naturaleza jurídica del Procedimiento Especial Sancionador. Asimismo se abordan temas naturaleza jurisdiccional que permiten conocer beneficios y problemas que se encontrarían en un posible cambio de competencia.

El tercer capítulo se basa en la ubicación del Procedimiento Especial Sancionador en la materia electoral. Se estudia la reforma electoral de 2007 que permitió la creación de este instrumento, así como los elementos político-electorales que se vieron inmersos en la creación de los procedimientos administrativo sancionadores. Además de que se realiza un estudio de tres de los cuatro procedimientos administrativos implementados en esta reforma, así como de los elementos constitutivos de estos procedimientos, tales como sujetos y conductas sancionables, así como de las sanciones a imponer. Por último, se hace el estudio de la tramitación del Procedimiento Ordinario Sancionador, Procedimiento en materia de Quejas sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos; y el Procedimiento para la determinación de Responsabilidades.

Finalmente, en el capítulo cuarto se realiza un estudio a profundidad del Procedimiento Especial Sancionador, partiendo de los antecedentes electorales, características, desarrollo, clasificación, así como de la complejidad que significa para el Instituto Federal Electoral la tramitación y resolución del mismo. Por lo que se propone un eventual cambio de competencia hacia el Tribunal Electoral del Poder Judicial atendiendo a las circunstancias propias, tanto del órgano jurisdiccional como de la autoridad administrativa.

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

I. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) es parte de las funciones administrativas del Instituto Federal Electoral (IFE), ya que entre el cúmulo de facultades conferidas a este Instituto se encuentra la capacidad para sancionar las violaciones en materia de propaganda política electoral. El PES consiste, por tanto, en conocer las presuntas infracciones y, en su caso, sancionarlas.

Para entender al PES es necesario establecer que el Estado tiene la facultad para imponer sanciones. La rama del Derecho que estudia las funciones y atribuciones del Estado es el Derecho Administrativo. Este, a su vez, cuenta con una rama de estudio denominada Derecho Administrativo Sancionador, el cual en la actualidad se encuentra en una incipiente etapa de desarrollo. “El gran objetivo, sustancialmente logrado, de este nuevo derecho consiste en explicar la existencia de una potestad sancionadora de la administración, distinta de la penal o muy próxima a ella, y además en dotar a su ejercicio de medios técnico-jurídicos suficientes, potenciando, al efecto, las garantías del particular.”¹

Para establecer la utilidad del Derecho Administrativo Sancionador en el PES es necesario establecer ciertos elementos indispensables: a) la potestad sancionadora del Estado; b) la relación que guarda este Derecho Administrativo con el Derecho Penal, y c) los medios de defensa otorgados a los sujetos sancionables.

“La potestad sancionadora de la administración es tan antigua como esta misma y durante varios siglos ha sido considerada como un elemento esencial de la policía. A partir del

¹Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 177.

constitucionalismo, sin embargo, cambiaron profundamente las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía arrastró consigo inevitablemente el de la potestad sancionadora de la administración, cuya existencia terminó siendo negada en beneficio de los jueces y tribunales, a los que se reconocía el monopolio estatal de la represión.”²

No podemos dejar de apreciar que la potestad sancionadora del Estado forma parte de su propia *ius puniendi*, entendiendo por esta última categoría la existencia de un derecho establecido ya en una norma que faculta a los órganos de control para sancionar el incumplimiento. Esta potestad sancionadora constituye el elemento más importante del Derecho Administrativo Sancionador, pues impone sanciones cuando los individuos violan las normas que rigen a la sociedad.

Al existir una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo se puede hablar con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador;³ al respecto conviene recordar que:

“La potestad es aquella situación de poder genérico, no determinada *a priori*, que habilita a su titular a imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o del estado material de las cosas existentes”.⁴ Por ahora, basta con recordar esta conceptualización, la cual será objeto de un estudio más específico en un apartado siguiente.

Otro elemento de vital importancia es la relación del Derecho Administrativo Sancionador con el Derecho Penal, pues ambos guardan un estrecho vínculo en cuanto a su poder punitivo.

En este sentido, la potestad sancionadora del Estado es el instrumento jurídico que abre las puertas para la acción punitiva, la cual a su vez parte de

²*Ibid.*, pp. 25-26.

³*Ibid.*, p. 85.

⁴Maljar, Daniel E., *El Derecho Administrativo Sancionador*, Ad. Hoc, Buenos Aires 2004, p. 33.

la facultad emanada de las normas. Al escuchar el término sanción y poder punitivo nos remitimos automáticamente al Derecho Penal, el cual se caracteriza por la imposición de sanciones a los infractores de la Ley. Sin embargo, una visión como esta limita el campo de conocimiento de otras ramas que cuentan con el mismo poder punitivo.

El Derecho Administrativo Sancionador, como su nombre indica (y a diferencia del Derecho Penal Administrativo) es en primer término Derecho Administrativo, sobre el cual el término *sancionador* impone una mera caracterización adicional o adjetiva. El plus que añade esta palabra significa que este Derecho está invadido o “coloreado” por el Derecho Penal sin dejar de ser Administrativo. Si bien esta última especificación no es necesaria puesto que un Derecho Administrativo Sancionador puede funcionar perfectamente de manera autónoma y rigurosamente independiente de lo penal.⁵

Lo cierto es que ambos derechos coinciden en la facultad otorgada por el Estado, para imponer sanciones a quien infrinja la ley. Este tema también lo desarrollaremos con mayor profundidad en un apartado posterior.

Por otra parte, el tema de los medios de defensa que se le otorga a los sujetos sancionables converge también entre estas ramas del derecho, toda vez que de sus principios procesales resalta un amplio parecido, si bien con una aplicación distinta, derivada de la propia y especial naturaleza que hace diferente a sus ramas de estudio.

Así pues, el Derecho Administrativo Sancionador comprende aquella parte del ordenamiento jurídico que regula los principios de la potestad sancionadora de la administración, las normas para su ejercicio (procedimiento) y las especiales que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa,⁶ por lo cual podemos precisar que los

⁵Cfr. Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, *Op. cit.*, p. 177.

⁶Vid. Pereña Pinedo, Ignacio (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Pamplona, Thomson Aranzadi–Ministerio de Justicia España, 2005, p. 117.

medios de defensa que se les otorgan a los posibles infractores forman parte de los principios procesales de la teoría general del proceso y que los posibles inculpados tendrán en todo tiempo los derechos humanos consignados en las leyes aplicables.

Estos principios son un contrapeso del poder punitivo del Estado, dado que permiten al inculpado argumentar su defensa ante las posibles acusaciones. Asimismo, normalmente se cuenta con todos los medios para llevar un debido procedimiento, mismo que busca otorgar las garantías necesarias para la legítima defensa.

La doctrina ha tomado los elementos centrales en la materia como parte de sus propios conceptos. Así lo refleja el maestro Alejandro Nieto, quien afirma que: “el Derecho Administrativo Sancionador, creado, bautizado y desarrollado por la jurisprudencia contencioso-administrativa es una habilísima fórmula de compromiso entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, que ha acertado a engarzar ambos en términos muy satisfactorios”.⁷ A su vez, el maestro Ignacio Pereña Pinedo, lo describe como “el conjunto de normas jurídicas que disciplina el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas.”⁸

Es de especial relevancia observar que los elementos previamente establecidos forman parte de una estructura sumamente importante del Derecho Administrativo Sancionador, por lo que a partir de dichos elementos se debe de construir el propio concepto.

En virtud de lo anterior, y para efectos de la presente investigación, es que establecemos de manera más precisa el presente concepto: el Derecho Administrativo Sancionador es la rama del Derecho Público, surgida de la relación existente entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, que consiste en la aplicación de la potestad sancionadora del Estado, la cual emana de la norma jurídica vigente, que sanciona a los sujetos que cometan

⁷Vid. Nieto, Alejandro, *Op. cit.*, p. 177.

⁸Pereña Pinedo, Ignacio (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador, Op. cit.*, p. 117.

infracciones, garantizando en todo tiempo los derechos de los inculpados para otorgarles una defensa apropiada.

Cabe destacar que el Procedimiento Especial Sancionador es materia del Derecho Administrativo Sancionador, toda vez que es una autoridad administrativa (IFE) la que se encarga de impartir justicia, aplicando la potestad sancionadora propia de cualquier Estado.

II. ANTECEDENTES

Para efectos de la presente investigación, consideramos pertinente reseñar cuáles han sido las autoridades administrativas que en el ámbito de los estados modernos han aplicado su poder punitivo a través de la administración pública. Así como señalar algunos países que han establecido medidas sancionatorias a los individuos que violentan las normas jurídicas. Al mismo tiempo tomaremos en consideración algunos aspectos controvertidos sobre la imposición de sanciones, algunos relativas a la autoridad del Estado como órgano encargado de la impartición de justicia, ya sea por sí mismo o bien por distintas partes de la administración pública.

ANTECEDENTES INTERNACIONALES

1. ALCALDES DE BARRIO (ESPAÑA)

La figura de alcalde de barrio surgida en la capital de España se encargaba de vigilar el desarrollo y buen funcionamiento de la vida diaria de algún determinado territorio de las ciudades más importantes. Una reforma obligó a ello, luego del temor generado por los tumultos populares de 1766 en la Corte. Se trataba, por tanto, de establecer nuevos cargos que permitieran un mejor control de la población y aseguraran una coordinación con los centros más elevados de la Administración.⁹

⁹Vid. Suárez Fernández, Luis, *Historia general de España y América: La España de las reformas: Hasta el final del reinado de Carlos IV*, Volumen 10, Núm. 2.

En octubre de 1768, el rey Carlos III aprobó una Real Cédula por la que dividía la población de Madrid en ocho cuarteles “señalando un alcalde de Casa y Corte y ocho alcaldes de Barrio para cada uno”. Cada uno de estos alcaldes, a su vez, estaba ayudado por dos porteros y cuatro alguaciles. Los alcaldes de barrio serían los responsables de guardar la tranquilidad de su jurisdicción y de perseguir los delitos que en ella se cometieran. Debían por ello ser “vecinos honrados” del propio barrio; su método de elección era el mismo que el de los diputados y síndicos personeros.¹⁰ Eran renovados o ratificados cada mes de diciembre y la elección era presidida por el alcalde de cuartel.

Como se observa, dichos alcaldes, ya multiplicados por todo el territorio, eran autoridades administrativas, encargas de la impartición de justicia, aunque poseían una característica propia de juzgadores en materia penal, en virtud de que también se encargaban de la persecución de los delitos. En ese sentido su plena función jurisdiccional y sus funciones específicas los asemejarían a la actual institución del Ministerio Público. No obstante, sus atribuciones eran amplísimas: matriculaban a todos los vecinos y a los foráneos que llegasen al barrio, cuidaban de la limpieza de las calles y fuentes, y se ocupaban del buen estado del alumbrado; asimismo vigilaban posadas, mesones, tabernas y figones, supervisaban los pesos y medidas de las tiendas de comestibles, o bien recogían a los pobres y pordioseros para llevarlos al hospicio, o a los niños abandonados para ponerlos a aprender un oficio o a servir.¹¹

Todo resumido en el propósito principal que era controlar y vigilar mejor a los ciudadanos. El nuevo cargo, según Aguilar Piñal, funcionó bien y sobrevivió al reinado al reinado de Carlos III; pero no tanto la coordinación con el corregidor o con el alcalde de cuartel, quizá por eso en el año de 1782 se

¹⁰Floristán Imízcoz, Alfredo (coord.), *Historia de España en la Edad Moderna*, Ariel, Madrid, 2004, p. 621.

¹¹Vid. Floristán Imízcoz, Alfredo (coord.), *Historia de España en la Edad Moderna*, *Op. cit.*, p. 621.

creó un “superintendente superior de policía”, el cual quedaba subordinado al corregidor y los alcaldes.¹²

De esta manera, podemos establecer que, en el ámbito hispánico, la institución de los alcaldes de barrio fue una de las primeras figuras del Derecho Administrativo Sancionador, ya que estos además de encargarse de vigilar y cuidar el orden de la sociedad, tenían la obligación de perseguir las infracciones y establecer la sanción correspondiente. Lo anterior fijó un precedente sumamente importante al constituirse una de las primeras instituciones que permitía a la administración pública sancionar, incluso sin que se tuviera un tribunal instaurado para realizar dicha actividad.

2. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz es un punto de referencia sumamente importante en la historia del Derecho Constitucional, así como del Derecho Administrativo, ya que fue la primera Carta Magna que presentó la idea de la división de poderes propuesta por Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*. Creó además un Tribunal que se especializaba en la impartición de justicia, y que suprimía atribuciones penales a cualquier otra parte de la administración pública.

Los artículos 242 al 248 eran los que conferían la potestad de aplicar las leyes exclusivamente a los tribunales, aclarando que ni las cortes ni el rey podrían ejercer funciones judiciales. Dichos tribunales tenían la encomienda de ser especializados en la impartición de justicia, ya que sus únicas funciones eran juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado.

El título quinto reglamentaba en lo general la administración de justicia, disponiendo desde su capítulo primero que en la Corte debía haber un Tribunal Supremo de Justicia, y en cada una de las provincias una Audiencia. Tocaba al Tribunal Supremo conocer: “de las competencias entre las Audiencias de la Península o entre tales audiencias y los tribunales especiales; de los juicios contra los Secretarios de Estado, de los

¹² *Ibid.*

Consejeros de Estado y los Magistrados de las Audiencias y de los que se promovieran contra los Magistrados del mismo Tribunal; de la residencia de todo empleado público sujeto a ella; de todo lo contencioso relativo al Real Patronato; de los recursos de fuerza contra tribunales eclesiásticos superiores de la Corte; de los recursos de nulidad contra sentencias de última instancia para el solo efecto de reponer el proceso y hacer efectiva la responsabilidad, y solo dentro de la Península [... y] de las dudas que se presentara en la aplicación de las leyes, consultando al Rey la reforma que fuera pertinente.”¹³

Pero la Constitución de Cádiz contemplaba una justicia alternativa a la establecida en los tribunales, toda vez que en el capítulo segundo se establece “la justicia administrativa en los pueblos en primera instancia por el alcalde, previo intento de conciliación y en presencia de dos hombres buenos”.¹⁴

En México este ordenamiento legal tuvo repercusiones importantes, ya que la mayor parte de los juzgados especiales cesaron, ya que, reducida la administración de justicia a tribunales ordinarios, desapareció también la Junta de Seguridad que había estado encargada especialmente de los procesos de infidencia, es decir, de los casos políticos.

Estas disposiciones de la Constitución monárquica se consideran asimismo un antecedente importante del Derecho Administrativo Sancionador, porque dejaron en claro que era necesario establecer la diferencia entre tribunales especializados para cualquier clase de delitos y la facultad de imponer sanciones por parte de la administración pública. Por tanto se plasmó la necesidad de los tribunales; además se consideró que era necesario tener mecanismos administrativos de sanciones, mediante los cuales el Estado pudiera hacer uso de su potestad sancionadora, en un plano diferente al de la función jurisdiccional. Asimismo conviene recalcar que este texto

¹³ Esquivel Obregón, Toribio., *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, , Porrúa, 3a ed., Tomo II, 2004, p. 59

¹⁴ *Ibid.*, p. 60.

constitucional estuvo vigente en un periodo caracterizado por el monopolio judicial del ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado, por un lado, y la peculiar posición de los alcaldes en la administración de justicia por el otro. Lo anterior reafirma lo establecido en nuestra definición de Derecho Administrativo Sancionador, cuando se establece que este surge de una íntima relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo.

3. CÓDIGO ITALIANO DE 1930

Es también conocido como el “Código Rocco”, ya que fue elaborado por Arturo Rocco, sobresaliente penalista italiano que trabajó en calidad de ministro para el régimen fascista de Benito Mussolini.¹⁵ Este ordenamiento legal asimismo contemplaba la impartición de justicia a través de tribunales previamente establecidos, se caracterizó por dividir el ilícito en delitos y contravenciones, aunque ello devino un exceso de trabajo para los juzgadores.¹⁶

Se denominó así contravenciones a las faltas que cometiera los individuos, pero que no fueran consideradas delitos, y que conocerían los jueces de justicia penal para su tramitación y resolución.

Esta propuesta buscaba que los jueces de carácter jurisdiccional penal conocieran los delitos en la materia, y que quedarán facultados para imponer las sanciones correspondientes a todas aquellas faltas consideradas antijurídicas, es decir, conductas contrarias a lo establecido por el ordenamiento jurídico, pero que no se encontraban establecidas en el código como delitos.

De lo estudiado en este tema, encontramos de esa manera se establecía así la necesidad de que una autoridad especializada conociera de tales faltas, y que fuera capaz de desarrollar todo un procedimiento que desembocara en

¹⁵Vid. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Parte General, 6a. Ed., EDIAR, Buenos Aires, 1988, p. 276.

¹⁶ Una falta o contravención en materia penal, se refería a una conducta antijurídica que pone en peligro algún bien jurídico protegible, pero es considerado de menor gravedad, y que, por tanto, no es considerada como delito. Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Op. cit., p. 277.

la imposición de la sanción. La mencionada función de la autoridad jurisdiccional, en estricto sentido, aplicaba así una delimitación de la administración pública para ejercer la potestad sancionadora del Estado.

Concluimos también que, no obstante, como ya se dijo, tal acción representó un avance significativo para la impartición de justicia, ya que la autoridad encargada de ejercer la potestad sancionadora del Estado era una autoridad especializada en derecho, trajo asimismo sobrecarga de atribuciones. Por tal motivo, en 1967 se modificó este código, con lo cual se liberó a los jueces de la sobrecarga de trabajo y se confirió a la administración pública la potestad de sancionar las contravenciones. Para efectos del Derecho Administrativo Sancionador debemos precisar que la potestad sancionadora forma parte importante de la impartición de justicia realizada por cualquier poder del Estado.

4. LEY PENAL ECONÓMICA DE 1954 (ALEMANIA)

La Ley Penal para la Simplificación, del 9 de julio de 1954, adicional del Derecho Penal Económico, fue parte importante del llamado “milagro económico alemán”, toda vez que derogó tipos penales que habían devenido superfluos e imponía pena a la puesta en peligro de la satisfacción de necesidades.¹⁷

Sancionaba, por ejemplo, desde el incumplimiento de la obligación legal de llevar la contabilidad, la obtención subrepticia del derecho de suministro, el acaparamiento de mercancía y alta abusiva de precios, hasta el incumplimiento de las normas de suministros, adquisiciones, evaluaciones y declaraciones en materia comercial.

Cabe destacar que dicha ley hizo una clara distinción entre el ilícito penal y el administrativo, al precisar que son contravenciones las infracciones castigadas con pena pecuniaria y los delitos los sancionados con una pena

¹⁷Cfr. Louis, Jurgen y Wassmer, Martin Paul. *Tratamiento de los delitos socio económicos*, documento localizado en http://www.cienciaspenales.net/portal/page/portal/IDP/REVISTA_PENAL_DOCS/Numero_9/165-214 (consultado 16-08-2011).

corporal. Dicha distinción facilitó también el ejercicio del poder punitivo del Estado, toda vez que realizó una clara distinción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo y también diferenció el aspecto más importante: las sanciones.

De tal manera que, podemos concluir que la distinción entre la materia administrativa y la penal se basaba asimismo en la autoridad encargada de conocer y resolver las infracciones; de esta manera, la materia penal sería la encargada de impartir justicia a través de los tribunales, cuando se cometieran delitos en materia económica. Por otro parte, se distribuyó de manera eficiente la potestad punitiva del Estado, para que no solo una autoridad fuera la encargada de sancionar dos situaciones jurídicas diferentes. La sana repartición de atribuciones en materia sancionadora representó entonces un avance significativo para el Derecho Administrativo Sancionador.

B. ANTECEDENTES NACIONALES

1. DERECHO INDIANO

Revisemos ahora los más relevantes antecedentes nacionales, dentro de los cuales el más remoto viene a ser el Derecho Indiano, es decir, el derecho que reguló a las Indias Occidentales durante el periodo de dominación de la corona española.

Este tipo de derecho surge en el marco del *ius commune*,¹⁸ como especialidad del Derecho Castellano, ya que conforma principios jurídicos por los cuales las tierras conquistadas debían regirse, siempre supeditados a los del pueblo conquistador.

En tal contexto conviene recordar que la gran mayoría de los invasores se inclinó por defender su pleno derecho a conquistar y mandar sobre los aborígenes (en el mejor de los casos pretextando la labor de cristianización)

¹⁸ Es un término que hace referencia a un Derecho que se aplica a la generalidad de los casos o aplicable en oposición a un Derecho propio.

y para regular este proceso se crearon también nuevas figuras jurídicas importantes,¹⁹ además de por su carácter inédito por su aplicabilidad solo en función de las tierras conquistadas.

Así nos recuerda Eduardo López Betancourt que “en el Derecho Indiano deben considerarse las normas emanadas de las autoridades centrales de Madrid, que hemos denominado metropolitanas, y las expedidas de las autoridades locales.”²⁰

De esta manera, la legislación indiana²¹ provino tanto de la metrópoli española como de las propias colonias. De la Península baste recordar la creación del Consejo Real de Indias o las Leyes de Burgos (1512), que procuraron tutela al indígena, o bien la creación de audiencias, cabildos y juzgados de indios, etcétera. Por su parte “de la legislación indiana criolla recordamos las disposiciones que dieron lugar a la recopilación de las Leyes de Indias (1680) y a la recopilación de autos acordados (1787) que fueron dictando las audiencias.”²²

Para administrar los territorios adquiridos era necesario establecer una forma de gobierno que se encargara de regular todos los aspectos, es decir las funciones administrativas, judiciales y legislativas que regularían asimismo el poder punitivo del Estado. Fue así que en 1519, por órdenes del rey Carlos I, empezó a funcionar el Consejo de Indias, mismo que en 1524 adquirió el carácter de Real y Supremo Consejo de las Indias. Este “tuvo inicialmente cuatro funciones primordiales: crear disposiciones legales aplicables a las Indias (legislativa), organizar y vigilar la aplicación de estas (administrativas),

¹⁹ Vid. López Betancourt, Eduardo, *Historia del Derecho mexicano*, Iure Editores, México, 2004, p. 44.

²⁰ *Ibid.*, p. 38.

²¹ No debe confundirse con la legislación indígena, puesto que la indiana es una combinación de las leyes dictadas por la corona española y las normas que regían a las colonias.

²² Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 2008, p. 59

castigar su incumplimiento (judicial) e incluso organizar y hacer la guerra (militares).”²³

Dichas funciones sin duda operaban plenamente y al respecto el *ius puniendi* del Estado debía ejercerse con plena jurisdicción, por lo que para desempeñar las funciones judiciales estaban el escribano de la Cámara de Justicia, el abogado, el procurador de poderes, los relatores y los receptores de penas.²⁴

Los tribunales que se establecieron fueron de carácter ordinario y extraordinario. La Real Audiencia tenía el carácter de órgano judicial principal, y a su vez estaban supeditados a ella fueros especiales para juzgar cada uno de los asuntos de materia especial, según la persona o el hecho litigioso.

El carácter de primera instancia dependía de la población donde se aplicaba; por ejemplo, en cualquier municipio el primer órgano judicial era el alcalde; o los alcaldes de casa y corte en los juzgados de provincia, o bien el alcalde mayor o el corregidor en divisiones políticas superiores, o el gobernador en las capitales virreinales.

En materia administrativa el alcalde del municipio y las otras figuras mencionadas estaban facultadas para imponer las sanciones necesarias a todos aquellos que infringieran las normas establecidas y estaban encargados de desarrollar todo el procedimiento hasta llegar a su etapa de la conclusión. El Derecho Administrativo Sancionador, por tanto, era parte de la vida común en el Derecho Indiano.

2. CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857 significó un avance social, económico, político y judicial, y como aporte significativo estableció la prohibición de la reunión de dos o más poderes de la Unión en un individuo o corporación. A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que para evitar la invasión de

²³ López Betancourt, Eduardo, *Op. cit.*, p. 50.

²⁴ *Idem.*

esferas, solamente los tribunales de la federación tenían la atribución constitucional para conocer y resolver controversias de carácter administrativo a través del juicio de amparo.

El estatuto, dividido en nueve secciones y ciento veinticinco artículos, se basaba en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843. Otras de sus virtudes fueron establecer las obligaciones de los habitantes de la república, señalar quienes tenían el carácter de mexicanos, y de ciudadanos e incluir una sección dedicada a las garantías individuales de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.²⁵

Cabe destacar que este ordenamiento estableció además un aparato jurisdiccional que garantizaba la impartición de justicia de manera eficiente, toda vez que esta facultad se dividió de manera más específica, y además ejerció un control administrativo sobre las violaciones de las autoridades a través del juicio de amparo en materia administrativa. El propio López Betancourt lo explica de la siguiente manera:

“Podemos considerar sin duda que el Juicio de Amparo fue la aportación más significativa para el Derecho Administrativo Sancionador. La figura del amparo, constitucionalmente, implicaba una ligera supremacía del Poder Judicial sobre los otros dos, dicha figura consistía en una especie de control judicial para el caso de violaciones y actos inconstitucionales. Sin embargo, algunos autores critican que pone de relieve su marcado contenido individualista al sujetar el control a la solicitud de una persona, y resulta incompleto, pues se restringe a proteger las garantías electorales.”²⁶

²⁵Vid. Cruz Barney, Óscar, *Historia del Derecho en México*, 2ª. ed., Oxford University Press, México, 2009, p. 668.

²⁶López Betancourt, Eduardo, *Op. cit.*, pp. 164-165.

En cuanto a la organización de la impartición de justicia, es preciso aclarar que en el Título Tercero se estableció lo referente al Poder Judicial de la Federación, el cual se depositó en un Suprema Corte de Justicia (integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general) así como en los Tribunales de Distrito y de Circuito. Los ministros durarían en su cargo 6 años y tendrían una elección indirecta en primer grado, y también se fijó competencia para los Tribunales de la Federación y de la Suprema Corte. El amparo se trataba en los artículos 101 y 102.

El delimitar la responsabilidad de los funcionarios públicos se consideró el avance más significativo en materia administrativa, toda vez que a partir de entonces serían responsables por los delitos comunes y faltas u omisiones que cometieran o en que incurrieran durante su encargo. Esto era aplicable, asimismo a los diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho. Se estableció además el procedimiento en los casos de delitos del orden común, así como de los oficiales.

Se puede concluir que la Constitución de 1857 sentó las bases administrativas para la impartición de justicia en esta materia, dado que no implicó que la potestad sancionadora del Estado recayera solo en el poder judicial, y puesto que seguía permitiendo que las autoridades administrativas impusieran sanciones a las infracciones no consideradas como delitos y que fueran cometidas por los ciudadanos en común.

3. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

El 27 de agosto 1936, al crearse el Tribunal de Justicia Fiscal, se entregó la justicia administrativa a tribunales ordinarios, si bien operó aún mediante una “jurisdicción delegada” dado que los fallos se dictaban a nombre del Poder

Ejecutivo.”²⁷ Por tal motivo fue objeto de muchas críticas, sin embargo a la larga vendría a ser el avance más importante para la impartición de justicia en materia administrativa. Al respecto, es preciso señalar que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Ignacio L. Vallarta en el siglo pasado, con un criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aun más, por gran número de juristas al servicio del Estado, dado que la cuestión era “permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aun impugnar a través del juicio de amparo [y...] fue una solución que hoy puede ya calificarse como certera [además...] suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía y era, un paso muy audaz en 1935.”²⁸

Asimismo, aunque este tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, mediante diversas reformas se amplió con la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa.

Esta Ley de Justicia Fiscal, por tanto, tomaba en cuenta la jurisprudencia mexicana, misma que había establecido que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular afectado, ante autoridades distintas a la judicial, lo cual debía agotarse antes de la demanda de garantías. Todo lo cual asimismo encontraba su respaldo en el artículo 14 constitucional, mismo que sostenía que la garantía de juicio estaba debidamente protegida.

²⁷Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997, pp. 15-16.

²⁸Margain Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, 14ª ed., Porrúa, México, 2009, pp. 75-76.

Quedaba así establecido que no existía inconveniente legal alguno para emprender un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de estos no coartaba el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo.

Destaquemos así también que lo aquí expuesto sirve de base para apoyar el procedimiento objeto de la presente investigación, en virtud de que el Procedimiento Especial Sancionador realiza el mismo recorrido en materia de competencia, en un principio se desarrolla ante una autoridad administrativa con carácter autónomo (IFE), y en una segunda instancia dicho procedimiento puede ser recurrido ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que de igual manera se respeta el acceso de los gobernados a acudir al poder judicial.

4. REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 106 (1946)

Con esta reforma se reconoce de forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo, pues se establece que: “las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos [y...] que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”²⁹

Esto constituyó un avance significativo, ya que no solo se creó un tribunal especializado, sino que en su naturaleza jurídica quedaba implícita su autonomía para dictar sus propios fallos, con lo cual se podía hablar ya de una plena libertad para impartir justicia, sin que se tuvieran que dictar tales fallos a nombre del Ejecutivo Federal.

²⁹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 42ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 460.

Para el Derecho Administrativo Sancionador esto constituyó el avance más significativo ya que la potestad sancionadora del Estado quedó plasmada en un órgano autónomo constitucional especializado. Por su parte, la reforma constitucional del artículo 104 estableció la posibilidad jurídica de la creación de tribunales de lo contencioso administrativo (actualmente este dictado se encuentra en la fracción XXIX-H del artículo 73).

En resumen, habría que decir que en México el Derecho Administrativo Sancionador llegó a su máximo esplendor con la implantación de un tribunal autónomo constitucional con el poder de sancionar con plena jurisdicción. Esto permite un mayor control de los actos violatorios a las normas jurídicas en materia administrativa, sin que, por otra parte, las autoridades administrativas perdieran del todo la potestad sancionadora que le es inherente. La instauración de un tribunal de estas características ayudó a imponer sanciones más apropiadas, desarrolló los procedimientos de manera más pronta y expedita y brindó mayor certeza jurídica a los actos realizados.

III. NATURALEZA JURÍDICA

El Derecho Administrativo Sancionador surge de la relación existente entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal, y destaca como una rama del Derecho Público.

Es completamente independiente del Derecho Penal, pero posee un carácter punitivo inalienable. Es, por tanto, parte del *ius puniendi* del Estado, que este ejerce mediante administración pública.

Alejandro Nieto señala que si tradicionalmente se ha estado basando el estudio del Derecho Administrativo Sancionador sobre el dilema de su autonomía o dependencia del Derecho Penal, él ha creído que donde hay que buscar el punto de partida es en una potestad, dado que todas las actividades públicas arrancan necesariamente de una potestad y de un

ordenamiento.³⁰ Con ello, tomamos el punto de vista de la potestad punitiva, puesto que es el origen del Derecho Administrativo Sancionador surge de la potestad punitiva del Estado. Sin ella no tendría caso hablar de la relación existente entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo.

A últimas fechas se encontraba el Derecho Administrativo Sancionador en una zona donde nadie se quería meter, entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, abandonada por los especialistas de estos temas. Cabe mencionar que los especialistas de ambas ramas no han profundizado en el tema de este derecho, puesto que no es un tema al que mucho se quieran meter. Los administrativistas, en cualquier caso se limitaban a comentar los preceptos que aparecían en las leyes sectoriales, sin intentar si quiera una sistematización o una fundamentación, por sumaria que fuese, de una parte o Teoría General. Algo más diligentes se mostraban los penalistas, quienes al menos se han preocupado siempre de separar las dos clases de ilícitos y de reflexionar sobre su régimen jurídico.³¹

En palabras de Gabino Farga “es un derecho y como tal es un conjunto de normas que se encarga de regular las conducta de la sociedad en un determinado tiempo y espacio, y como parte del derecho administrativo, lo entenderemos como la rama del derecho público que regula la actividad del Estado, la cual se realiza en forma de función administrativa.”³²

De esta manera, el Derecho Administrativo Sancionador no opera a través de cualquier tipo de sanción, sino de sanciones que son impuestas por una sociedad, es decir, sanciones institucionalizadas. Esto deriva de que ciertas instancias se ocupan de establecer las conductas que dejan de ser optativas y se convierten en conducta calificada en la ley como sancionable, incluida la omisión del deber de observar tales normas.

El principio de todo Derecho Público está en una potestad y un ordenamiento. Y se puede hablar de él porque existen dos elementos: 1) una

³⁰ Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Op. cit., pp. 25-26

³¹ *Ibíd.*, p. 19

³² *Ibíd.*, p. 13.

potestad administrativa sancionadora; y 2) un ordenamiento jurídico administrativo sancionador. Por ello podemos hablar con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador.

Un punto a destacar de la naturaleza jurídica de esta derecho lo conforma la regulación unitaria de las penas y las sanciones administrativas. Con ello, se ha impuesto la aplicación a la esfera sancionatoria administrativa de los principios generales del Derecho Penal, los cuales son de exacta aplicación en esta materia, y más aun ante la carencia de una regulación paralela de una parte general en el derecho de las sanciones administrativas.³³

La naturaleza jurídica de dicha potestad administrativa sancionadora no debe confundirse con aquella facultad conferida al poder judicial para sancionar dentro de un proceso jurisdiccional, pues dicha sanción es de naturaleza jurisdiccional.

Su naturaleza jurídica radica esencialmente en la independencia que tiene del Derecho Penal, así como, en su autonomía para ejercer la potestad punitiva del Estado, es decir, es un derecho que no se encuentra supeditado al Derecho Penal o Jurisdiccional. El Derecho Administrativo Sancionador encuentra sus orígenes en la capacidad de la propia administración pública para sancionar los ilícitos al cumplimiento de la ley, y ejerce el poder punitivo del Estado sometiendo a su criterio las probanzas y defensas de los inculcados. Es además un derecho autónomo para desarrollar los procesos necesarios o de adecuada defensa, con la finalidad de ser una autoridad sancionadora y establecer un debido proceso para los sujetos sancionables.

IV. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Para efectos de la presente investigación partimos de entender que el Derecho es un conjunto de normas que, expresadas en un lenguaje común, rigen a una sociedad en un lugar y tiempo determinado. De la misma manera, y dado que necesitaremos partir de ideas y conceptos que se

consideren de uso básico y fundamental, en el presente apartado presentaremos los conceptos fundamentales que dan sentido al Derecho Administrativo Sancionador y, en consecuencia, al Procedimiento Especial Sancionador.

Para ello será necesario también considerar algunos conceptos jurídicos fundamentales y distinguir entre los conceptos básicos y los derivados o secundarios, tanto como las posibilidades teóricas de aproximación al Derecho exijan.³⁴ Si bien entendemos que estos serán siempre solo una propuesta que no termina por delimitar el tema, se pretende que los presentes se consideren como sus unidades significativas básicas.

A. PROCESO

Fundamentalmente entenderemos el concepto del Procedimiento Especial Sancionador a través el concepto de proceso.

Desde el punto de vista meramente gramatical, cuando es utilizada la expresión “proceso” se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. “En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se le resuelva favorablemente a sus respectivas reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales.”³⁵

A su vez, el desempeño de facultades jurisdiccionales entraña una aptitud legal para aplicar la norma jurídica general, abstracta e impersonal, a situaciones concretas en controversia, para determinar quién tiene la razón total o parcial, entre las partes que han deducido sus pretensiones ante el órgano estatal facultado para resolver el litigio.

Para Jean Paul Huber el propio vocablo proceso implica ya la existencia de un litigio, es decir, de un conflicto de intereses entre las partes, el cual será decidido mediante el ejercicio de la facultad del *ius dicere*, a través de un

³⁴ Piccato Rodríguez, Antonio, *Introducción al Estudio del Derecho*, Iure Editores, México, 2004, p. 18.

³⁵ Arellano, Víctor, *Teoría General del Proceso*, 17ª. ed., Porrúa, México, 2009, p. 3.

acto de autoridad de tipo jurisdiccional, o sea una sentencia que pone fin a una controversia.³⁶ En otras palabras, el proceso, *stricto sensu*, es la serie de actos concatenados, a través de los cuales las partes acuden a los órganos encargados de la administración de justicia para resolver un conflicto. Como puede observarse, la teleología o fin que persigue el proceso es la resolución de un conflicto a través de una sentencia o resolución que ponga fin al problema que se le plantea.³⁷ A su vez, el desatacado procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara propone la siguiente definición: “es un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”³⁸

En el ámbito internacional se observa un aspecto más íntimamente relacionado con la idea de un apego a la Ley, y a lo dispuesto en ella, así Giuseppe Chiovenda indica que un proceso “es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presentada como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria.”³⁹

Al respecto podemos concluir que el proceso que nos interesa ha de tener siempre un carácter jurídico, es decir, jurisdiccional, entiendo este como “el cúmulo de actos, regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas.”⁴⁰

Derivado de las diferentes ideas antes expuestas habremos de considerar al proceso para fines del Procedimiento Especial Sancionador como un proceso jurisdiccional, es decir como el conjunto de actos concatenados a

³⁶ Vid. Huber Olea y Contro, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Porrúa, México, 2005, p. 89.

³⁷ Ídem.

³⁸ Gómez, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10 a.ed., Oxford University Press, México, 2004, p. 107

³⁹ Arellano, Víctor, *Teoría General del Proceso*, *Op. cit.*, p. 5.

⁴⁰ Arellano, Víctor, *Op. cit.*, p. 6.

través de los cuales las partes en conflicto acuden a una autoridad facultada para conocer de los intereses diversos de los interesados, con una clara finalidad de obtener una resolución a favor de quien acredite un mayor derecho o, en su defecto, quien demuestre de manera fehaciente la violación a sus derechos político electorales.

En este proceso las diversas partes tienen las facultades conferidas por la Constitución en cuanto a aportar los elementos necesarios para su defensa, o como contrapartes el mismo derecho de aportar lo que a su beneficio convenga, en tanto que el órgano jurisdiccional tendrá que solventar una serie de pasos mediante los cuales garantice a los gobernados su derecho de audiencia.

Ello porque, finalmente, el principal objetivo de todo proceso es el conseguir una resolución que indique el legal y congruente actuar de los interesados; resolución que tiene que estar debidamente fundada y motivada, de tal manera que se indicará cuál de los diversos supuestos de defensa o afectación de los derechos ostenta la verdad.

B. PROCEDIMIENTO

Para entrar en materia, es necesario hacer a si sea breve, referencia a diversos conceptos del ámbito de la Teoría General del Proceso, citando los que ayuden a lograr una mayor comprensión de las figuras que se presentan en materia de procesos contenciosos-electorales, tales como los diversos medios de impugnación que se prevén en esta materia.

En palabras de Rodolfo Bucio recordaremos que en términos generales “el procedimiento es el conjunto de pasos a seguir para un fin” y que “el proceso engloba al procedimiento, de donde tendremos un proceso jurisdiccional, en todos se resuelve una controversia. Sin embargo, pueden existir procedimientos autónomos, sin proceso, en los cuales no se resuelva necesariamente una controversia, como pueden ser los procedimientos de

jurisdicción voluntaria, en los cuales, sin existir controversia puede haber una afectación a la esfera jurídica de una persona.”⁴¹

Al tiempo que el maestro Cipriano Gómez Lara destaca que el procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, los notariales, los registrales.⁴² En tanto que Niceto Alcalá señala que “el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo, pues la noción de procedimiento es de índole formal.”⁴³

Como se aprecia, muchas son las posturas ante la concepción de proceso y de procedimiento. Por ejemplo Jaime Guasp indica que un procedimiento consiste en el orden de proceder, en la especial tramitación que fija la ley, mientras que el proceso es el conjunto de actos verificados en el tiempo.

Pero Huber Olea precisa: “el procedimiento, si bien participa de algunos elementos idénticos al proceso, se trata de una serie de actos concatenados entre sí, cuyo final produce o provoca diversos actos o efectos jurídicos.”⁴⁴

Podemos inferir así que esta figura jurídica cuenta con una acepción genérica, toda vez que los diferentes tratadistas la identifican como la parte de un todo, es decir, el procedimiento es tan solo una manera de realizar o tramitar un proceso o una de las etapas de los procesos.

Pero el procedimiento, además, resulta ser un complejo de actos, es decir, una sucesión de actos independientes ligados a un efecto común, aunque no se reviste de una obligatoria naturaleza jurisdiccional, ya que puede carecer de ella, y no cuenta con la obligatoriedad de una controversia entre las partes; por ejemplo, pueden existir procedimientos donde exista una

⁴¹Bucio, Rodolfo, *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 2009, p. 13.

⁴²Vid. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, *Op. cit.*, p. 244.

⁴³Alcalá-Zamora, Niceto, *Proceso de Autocomposición y autodefensa*, 2ª ed., UNAM, México, 1970.

⁴⁴Huber Olea y Contro, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, *Op. cit.*, p. 89.

afectación a la esfera de derechos del gobernador, hecho que no implica una controversia entre las partes.

Con lo hasta aquí expuesto podría concluirse que el Procedimiento Especial Sancionador quizá esté mal denominado pues, como hemos visto, un procedimiento simplemente presenta la existencia de controversia entre las partes, o bien una afectación a la esfera de derechos de los gobernados. Es decir que un procedimiento puede no presentar necesariamente una controversia o una violación a los derechos políticos-electorales, pero en el PES es un requisito indispensable que se presenten estos supuestos, tal y como lo veremos más adelante.

C. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Todo proceso o procedimiento administrativo implica la existencia de las partes interactuantes: a) las partes en pugna; y b) la autoridad que se encarga de impartir justicia o sancionar las infracciones a la ley. Para el desarrollo del Procedimiento Especial Sancionador es importante mencionar qué autoridades son las competentes o que tienen legitimación pasiva. Estas cuentan con una clasificación que se deriva de la parte del Estado que se encarga de la aplicación de la potestad punitiva, ya para la impartición de justicia o bien para sancionar las infracciones. Encontramos así dos tipos de autoridades: la jurisdiccional y la administrativa.

En este punto conviene recordar que el término “autoridad” proviene del latín *autoritas-autoritatis*, que significa garantía, responsabilidad, y deriva a su vez de *augeo*, el que hace crecer, brotar, el que aumenta la confianza, posteriormente facultad o potestad. Esto permite emanar una clara acepción del término, puesto que permita conocer que el significado más amplio es que autoridad está íntimamente ligada con la responsabilidad del cargo, y la facultad para ejercer el cargo.

Ignacio Burgoa expresa que “el término *autoridad* en su connotación amplia y genérica, equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de

imponerse a algo, y referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan [...] y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo; en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es pueblo.”⁴⁵

Así, las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se reputa autoridad a aquel órgano del gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado.⁴⁶

Luego entonces la autoridad administrativa es la encargada del funcionamiento, mantenimiento, designación y supervisión de la administración pública.

Para Oscar Vázquez del Mercado en términos generales, las autoridades administrativas en materia electoral, son aquellos entes públicos, dotados de facultades administrativas para intervenir en los procesos electorales, en los términos que dispongan las leyes.⁴⁷

Se desprende de ello que una autoridad administrativa es aquella que tiene funciones de la misma naturaleza, y por ende, está investida de facultades de decisión y ejecución, es capaz de modificar una situación jurídica de hecho y de derecho, y cuenta con la facultad de sancionar las infracciones a la ley.

Rafael Martínez Morales precisa que “este tipo de autoridad es cualquier persona revestida de algún poder o mando. Toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un

⁴⁵Citado por Jakez Gamallo, Luis Carlos, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Doctrina, Legislación, Tesis relevantes y Tematizado*, Porrúa, México, 2006, p. 75

⁴⁶*Ídem*.

⁴⁷Vázquez del Mercado Cordero, Oscar, *Autoridades Administrativas en el Derecho Electoral*, en *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 2006, p. 177

organismo público.⁴⁸ Con esto podemos decir que de manera amplia se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, están en posibilidad de tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares o en su caso ordenar que se ejecuten estas decisiones.

En específico, las autoridades administrativas en materia electoral son entes públicos, dotados de facultades administrativas para intervenir en los procesos electorales en los términos que dispongan las leyes.

En este sentido, por ejemplo, Instituto Federal Electoral se puede definir, por tanto, como “el órgano público constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con carácter de autoridad administrativa electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño, que tiene la función estatal de organizar las elecciones ordinarias o extraordinarias para la elección de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, y que cuenta con las atribuciones establecidas en la propia Constitución Federal y leyes secundarias en materia electoral.”⁴⁹

D. AUTORIDAD JURISDICCIONAL

Un vez recordando que la autoridad es aquel órgano del gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse en la vida social, es posible referirnos a la autoridad jurisdiccional, la cual es la encargada de la impartición de justicia a partir de resoluciones que afectan a las partes en controversia y crean una nueva situación jurídica entre ambas partes. Por tanto, es el órgano del Estado creado para hacer efectivo el poder punitivo. Su principal actividad consiste en plasmar en actuaciones judiciales cada

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo, Diccionarios jurídicos temáticos*, Edit. Oxford, México, 2001, p.17

⁴⁹ Idem

una de las intervenciones de las partes, permitiéndoles el aportar pruebas para su legítima defensa.

Marco Antonio Díaz De León dice que “se debe de entender al órgano de la jurisdicción encargado, en lo que normalmente, es llamado como Juez o Tribunal, y que corresponde al funcionario del Poder Judicial en quien se delega el ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado. Es la encargada de la función pública de administrar justicia, quien mediante proceso y con *imperium* resuelve los conflictos o litigios sometidos a su decisión, mediante sentencias que adquieren la calidad de cosa juzgada.”⁵⁰

Esta autoridad es la que se encarga de dirimir las controversias del orden judicial entre los particulares o un particular y el Estado, a través de la aplicación de la ley al caso concreto. Para tal efecto el artículo 94 de la Constitución nos señala que las autoridades jurisdiccionales son: una suprema corte de justicia, un tribunal electoral, tribunales colegiados, tribunales unitarios y juzgados de distrito.

Esta autoridad es la investida por la división de poderes para encargarse de la función pública de la administración de poder. Es una autoridad que se encarga única y exclusivamente de la impartición de justicia, ello implica que es la que se encarga de resolver los conflictos en nombre del propio Estado. Tal forma de solucionar los conflictos corresponde a uno de los fines primarios de cualquier Estado, ello porque normalmente se ha cancelado a los particulares la facultad de impartir justicia por su propia mano. Por tanto decimos que la jurisdicción de la que se envisten estas autoridades es la facultad de dicada a la administración pública de justicia.

Pero esta autoridad, a diferencia de la administrativa, fue creada exclusivamente para la impartición de justicia, toda vez que ésta es su única y exclusiva función y se caracteriza por tener un personal calificado y especializado para la resolución de las controversias. Ambas autoridades

⁵⁰Díaz De León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Edit. Porrúa, México, 2004, p. 254

tienen en todo tiempo el acceso a la fuerza pública, aunque su uso es más característico de la autoridad jurisdiccional el uso de dicha fuerza.

E. SANCIÓN

Este término implica un concepto relevante para el Procedimiento Administrativo Sancionador, ya que es el instrumento legal del que se valen los órganos del Estado para regular las infracciones a la normatividad; asimismo, la sanción es el mecanismo a través del cual se calificara las faltas cometidas durante los procesos electorales.

Se le llama “sanción” a la actividad que una autoridad administrativa impone en aplicación de la potestad punitiva de un Estado, es por tanto una consecuencia jurídica que se produce por la violación a una norma, y es también un instrumento jurídico de la administración pública, que se utiliza para restablecer el orden social.

El Derecho Administrativo Sancionador se caracteriza por tener instrumentos normativos dotados de sanciones, las cuales se encuentran reguladas por las instituciones del Estado, es decir, son sanciones específicas, predeterminadas, abstractas y heterónomas cuya aplicación está a cargo de sujetos determinados: los órganos del Estado.

“Las sanciones constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de ley o las órdenes legales de la referida autoridad. Es decir, castigan la infracción de las leyes o las ordenes administrativas legales.”⁵¹

Dicho de otra manera: “la sanción constituye un mal infligido por la administración a una persona física y/o jurídica como consecuencia de una conducta ilegal. Ese mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho; es una consecuencia de la potestad

⁵¹Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer Curso*, Porrúa, México, 2009, p. 389.

represiva que tiene todo estado jurídico, y la potestad sancionadora es una manifestación derivada de la potestad jurídica para mantener los valores, seguridad y paz que contiene cualquier clase de normas jurídicas.”⁵²

Roberto Vernenegro, a su vez, define de manera amplia la sanción como “la reacción negativa del grupo social frente a los modos como el sujeto que la sufre cumple las exigencias sociales del rol que desempeña”. Esta reacción negativa habitualmente adquiere la forma del uso permitido de la fuerza sobre el sujeto, sea para privarle de un bien o un derecho, o para forzarlo a observar determinada conducta. En tanto que Hans Kelsen señala, al respecto, que: “Las sanciones, en el sentido específico de la palabra, aparecen, dentro de los ordenes jurídicos estatales, en dos formas diferentes: como sanción penal o pena (en sentido estricto de la palabra) y como sanción civil o ejecución forzosa de bienes.”⁵³

Esta acción punitiva implica un cambio en la esfera jurídica del gobernado que ha infringido una norma dentro de una sociedad, dado que la potestad sancionadora del Estado, a través de la sanción, busca restablecer el orden social, función primordial en el Derecho Administrativo Sancionador.

Por todo lo ya antes señalado, se establece que la sanción es la consecuencia jurídica a la infracción a una normatividad, toda vez que ésta consiste en el ilícito de los actos realizados, si bien no cae en el ilícito de un delito por no estar considerado dentro de la normatividad penal. Así, por ejemplo, la ilicitud puede consistir en la omisión de los actos ordenados o en la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico, pero en todos los casos el ilícito es un género dentro del catálogo de sanciones que se propone dentro de los propios ordenamientos administrativos sancionadores.

De esta manera, en los diversos ordenamientos jurídicos se tipifican infracciones y delitos, o bien, nada más faltas cuyas sanciones no son iguales, sino que varían porque cada materia persigue fines distintos. “Las

⁵²Maljar, Daniel E., *El Derecho Administrativo Sancionador*, Op. cit., p. 355.

⁵³Piccato Rodríguez, Antonio, *Introducción al estudio del Derecho*, Op. cit., pp. 18-19.

sanciones van desde multas, recargos, revocación de permisos, licencias o autorizaciones, el pago de una indemnización, amonestación, suspensión, destitución del cargo, inhabilitación para ejercer funciones públicas, etcétera.”⁵⁴

Por ello, la sanción será el mecanismo a través del cual se infraccionará a los sujetos que dejen de observar o violen la normas aplicables al derecho vigente.

F. SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Este tipo de sanción obedece a su naturaleza jurídica y evidentemente a la autoridad de la que emana, ya que es la aplicación de la potestad punitiva del Estado, a través de la administración pública.

Para el maestro Nava Negrete “es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa, y presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.”⁵⁵

Para que pueda conocer una autoridad administrativa es necesario que la infracción cometida implique una afectación a la colectividad; es decir, que la falta cause un daño social, por lo que se les considerara a aquellas disposiciones mediante las cuales la administración estatal encargada de favorecer el bienestar público estatal vincula a la transgresión de una disposición administrativa como supuesto de hecho una pena como consecuencia administrativa. ⁵⁶

⁵⁴Jakez Gamallo, Luis Carlos, *Op. cit.*, p. 848.

⁵⁵Nava Negrete, Alfonso, *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 248.

⁵⁶Cfr. Jakez Gamallo, Luis Carlos, *Op. cit.*, p. 849.

Asimismo, el carácter de autoridad administrativa es un elemento necesario para que se pueda hablar de sanciones administrativas, toda vez que la autoridad de la que emana tal sanción juega el papel más importante.

Para Luis Jiménez de Asúa el Derecho Penal Administrativo “es el conjunto de disposiciones que asocian al incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la administración, una pena determinada”; y Serra Rojas lo define como “la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general”.⁵⁷

En conclusión, decimos que la autoridad de la que emana la sanción establecerá la naturaleza y el carácter de la misma, por lo que, para los efectos de la presente investigación, resulta importante destacar que el Procedimiento Administrativo Sancionador se resuelve a través de una sanción de carácter administrativo: el IFE.

G. SENTENCIA

En relación con los tipos de autoridades y los tipos de instrumentos jurídicos que se tienen para hacer cumplir las leyes. La sentencia es un tipo de resolución que podría solventar alguna de las cuestiones que se presentan en el Derecho Administrativo Sancionador, es decir como instrumento jurídico que regule al Procedimiento Especial Sancionador.

Eduardo Juan Couture distingue dos significados de la palabra “sentencia”: como acto jurídico procesal y como documento. En el primer caso es el acto procesal “que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento”; a su vez, como

⁵⁷ *Idem.*

documento “es la pieza escrita, emanada del tribunal, que contiene el texto de la decisión emitida”.⁵⁸

Para Alcalá-Zamora la sentencia “es la declaración de la voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso”, mientras que Fix Zamudio añade que la sentencia “es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso”.⁵⁹

Es preciso señalar que la existencia de una sentencia presupone varios elementos: la existencia de una controversia entre las partes en conflicto, el desarrollo de un proceso, una autoridad jurisdiccional y una decisión en cuanto al punto controvertido.

En cuanto al primer punto podemos decir que debe existir alguna acción que se considere violatoria de una ley y que perjudique a otro individuo, y que tal acción debe ser acreditada ante una autoridad jurisdiccional, la cual es el órgano competente para desarrollar todo el procedimiento. Este consistirá en aportar los medios de prueba necesarios para acreditar el derecho de cada parte. Una vez acreditadas ante la autoridad las acciones y excepciones, el juzgador se encargara de decidir cuál parte fue la que acreditó su dicho de manera concreta y con pruebas.

Además de ser el modo normal de conclusión de cualquier proceso, el pronunciamiento de la sentencia definitiva puede traducirse como “el acto del órgano judicial en cuya virtud estén, agotadas las etapas de iniciación y desarrollo, decir actuar o denegar la actuación de la pretensión o petición extracontenciosa que fue objeto del proceso”. Sus efectos trascienden el juicio en que fue dictada, pues lo decidido por ella no puede ser objeto de revisión en ningún otro juicio (es decir que se considera cosa juzgada).⁶⁰

⁵⁸Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 9ª ed., Oxford, México, 2003, p. 180.

⁵⁹*Ibid.*, p. 180.

⁶⁰Vid. De Santo, Víctor, *Diccionario de Derecho Procesal*, 3a ed., Universidad, Buenos Aires, 2009, p. 378

En materia electoral la resolución que pone fin a la controversia entre las partes se convierte en inatacable.

V. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Según la gran mayoría de los especialistas, “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas penales.”⁶¹

Lo anterior viene a colación dado que actualmente en el Derecho Administrativo Sancionador existe una laguna referente a los principios que lo regulan, por lo que ante esta falta de regulación deben aplicarse los principios del orden constitucional penal. Este hecho es un fenómeno internacional, puesto que ningún país se ha encontrado un estudio profundo de los principios que rigen o deberían regir a este derecho. Por consecuencia, se toman a los principios de la materia penal para corregir y suplir las deficiencias del mencionado derecho.

Por lo anterior, es necesario explicar los principios penales de aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador y la manera en que se desarrollan en la tramitación de cualquiera de los procedimientos.

A. LEGALIDAD

En el Derecho Administrativo Sancionador, así como, en el Procedimiento Especial Sancionador, el principio de legalidad juega un papel sumamente importante, ya que cualquier acto de los órganos del Estado se tiene que

⁶¹García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª. ed., Civitas, Madrid, 1999, p. 164.

emitir a través de lo estipulado en las leyes, es decir, todo acto debe de estar debidamente fundado y motivado.

El principio de legalidad, principal motor constitucional de los actos de los órganos del Estado, es el encargado de regular también la potestad punitiva de las autoridades debido a que dicha potestad no puede sobre pasar los límites de las facultades, atribuciones y sanciones conferidas en las leyes.

“El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales del derecho. En otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme con las disposiciones de fondo y forma consignadas en la constitución. En este sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo 'Estado de derecho' en sentido técnico.”⁶²

Encontramos un consenso entre los especialistas en sentido que este principio es pilar del derecho sancionatorio del Estado, no solo histórica, sino jurídicamente; mas, para lograr una mayor comprensión de este principio, es necesario hacer referencia a su relación con la materia penal y administrativa, así como con su ámbito de aplicación.

Por su intrínseca relación con el Derecho Penal podemos decir que la legalidad respalda el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, donde la ley ha de proceder a la conducta sancionable, así como determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse; por tanto la potestad

⁶²Orozco Henríquez, J. Jesús, Diccionario de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2005, p. 314.

sancionatoria de las administraciones publicas se ejercerán solo cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley.⁶³

En materia administrativa existe una relación igual de profunda que con la materia penal, ya que cualquier acto que emane de la administración pública debe de estar debidamente fundado y motivado; es decir, que en materia administrativa se debe de fundar cualquier acto de la autoridad dicte y motivar por qué se aplica de esa manera.

El principio de legalidad se encuentra regulado en los artículos 14 y 16 de la Constitución y tiene proyecciones de importancia en las actuaciones administrativas, de tal forma que impregna contenido sustantivo al desarrollo punitivo de la función sancionadora. No se trata, por consiguiente, de solo una fórmula de buenas intenciones, sino de un precepto de obligada observancia para la administración en todos sus niveles y en sus más diversas manifestaciones.

Se considera por tanto al principio de legalidad como un parte vital dentro del ejercicio de la potestad punitiva del Estado, ya que no se limita a una materia determinada del campo de estudio del derecho, y en cualquier acto del Estado se tiene que apreciar la fundamentación y motivación.

Podemos concluir, entonces, que dentro del Derecho Administrativo Sancionador es necesario reflejar el principio de legalidad, toda vez que la principal función de este derecho es la sanción, misma que debe estar fundada y motivada en las leyes vigentes aplicables a los procedimientos administrativos.

B. CULPABILIDAD

Para la presente investigación importa precisar que la culpabilidad es un principio estrictamente necesario para el Derecho Administrativo

⁶³ Ídem

Sancionador, pues este necesita establecer una culpa como punto de partida y con ello dar paso al ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

La culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador tiene la misma base antropológica y jurídica que sostiene el *ius puniendi*; un sujeto con capacidad elegir, con conciencia del “derecho” y la deliberada elección por el actuar ilícito.⁶⁴ Es por ello que al elegir actuar de manera contraria a lo que determina la ley se convierten en sujetos culpables de las conductas señaladas como ilícitas, y es esto lo que constituye la base para determinar una sanción y responsabilidad a los infractores de la norma.

“Apelar a la culpabilidad significa explicar su decisoria influencia en el fenómeno de la responsabilidad punitiva y la sanción administrativa; es predicar una realidad jurídica, la cual no podrá nunca ser distorsionada por el hecho de que el término sea de dominio de la ciencia penal.”⁶⁵

Lo anterior porque por algún tiempo se pretendió “que la responsabilidad administrativa a efecto de sanciones administrativas era una responsabilidad objetiva, que no requería dolo o culpa en la conducta sancionable”, pero “esta posición fue condenada, primero por la jurisprudencia, después por la regla de la aplicación general de los principios del derecho penal al derecho sancionador administrativo que recibió respaldo constitucional. Uno de esos principios es justamente el de culpabilidad”. Así: “basta remisión general a los principios de Derecho Penal, el cual establece que solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de las mismas, aun a título de simple inobservancia.”⁶⁶

⁶⁴Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. cit., p. 396.

⁶⁵Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Legis, Bogotá, 2000, p. 384.

⁶⁶García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Op. cit., pp. 173-174.

De esta manera, resulta necesario insistir en la relación que existe entre el Derecho Penal y el Administrativo, a efecto de establecer el uso apropiado de dicho principio en el Derecho Administrativo Sancionador.

Ello porque cuando en el Derecho Sancionatorio de la administración se habla de culpabilidad, la confusión sube de tono y más todavía si en el introito de su explicación empieza la doctrina a echar mano del derecho penal.⁶⁷ Sin embargo, no cabe duda de que el auxilio de esta rama del derecho resulta imprescindible, como forzoso resulta utilizar las mismas expresiones penalistas y, en general, el entorno jurídico de sus figuras afines, comunes, similares y relacionadas,⁶⁸ por lo que podemos establecer que es un principio de carácter eminentemente penal, el cual sirve de base fundamental para el Derecho Administrativo Sancionador, toda vez que le ayuda a establecer de mejor manera la responsabilidad de los sujetos sancionables.

No obstante, la culpabilidad inherente al derecho penal no es enteramente trasladable al Derecho Administrativo Sancionador, pues este guarda diferencias con el primero en cuanto a la racionalidad, la precisión de los bienes jurídicamente protegidos y los principios que organizan la actividad administrativa.

Respecto de su relación con el Derecho Administrativo podemos establecer que en materia administrativa no existe tal cual un uso de la culpabilidad, sino que existe la plena dependencia del concepto utilizado en materia penal. Tal concepto es trasladado de manera idéntica a la administración pública, la cual se encarga de establecer la responsabilidad del sujeto sometido a procedimientos administrativos.

Así pues, se puede establecer que la naturaleza del principio de culpabilidad es de la materia penal pero con una exacta aplicación al derecho

⁶⁷Vid. Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho Administrativo Sancionador*, *Op. cit.*, p. 385.

⁶⁸Idem.

sancionatorio de carácter administrativo, ya que la culpa permite determinar la sanción a la que serán acreedores los infractores de las normas.

C. IMPARCIALIDAD

La imparcialidad es un principio fundamental para cualquier clase de proceso o procedimiento, en virtud de que cualquier Estado debe garantizar a sus gobernados que en todo tiempo se les dará un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Si bien: “No debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se está resolviendo.”⁶⁹

Esta característica alude en gran manera al ánimo del juzgador, toda vez que debe existir en él la independencia para decidir la resolución a la infracción u omisión de la ley; es decir, que exista la ausencia de todo interés en su decisión, distinto del de la recta aplicación de la justicia.

El principio de imparcialidad se utiliza de manera general para toda autoridad (tanto jurisdiccional como administrativa), por lo que tanto en materia de Derecho Penal como de Derecho Administrativo Sancionador, cualquier órgano del Estado que se encargue de aplicar la potestad punitiva tendrá la obligación de observar este principio en todo momento, y asimismo como en las demás materias, la imparcialidad es fundamental, ya que es la generadora de la certidumbre del poder punitivo del Estado, debiendo evitar favoritismos y ayudas para cualquiera de las partes en conflicto.

“El principio de imparcialidad administrativa constituye un principio fundamental constitucional, en donde se ve una delineación de garantía en donde están involucrados los funcionarios gubernamentales de todo orden y especialmente aquellos que

⁶⁹Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, McGraw Hil, México, 2000, p. 74.

deben realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas.”⁷⁰

Debemos precisar por último que las autoridades deben tener en cuenta que los procedimientos tienen la finalidad de asegurar y garantizar los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación. De esa forma se asegura una función honesta, que pretende proteger una decisión justa en el obrar gubernamental. ⁷¹

D. DEBIDO PROCESO

El debido proceso forma parte de las garantías procesales más importantes para cualquier Estado de Derecho, ya que a través de esta se le proporciona a cualquier gobernado, relacionado con algún ilícito, la capacidad para defenderse y aportar los medios necesarios para acreditar su verdad.

Tal principio es susceptible de ejercerse por cualquier persona involucrada ya en procesos judiciales, ya en procedimientos administrativos, y se torna intangible en cuanto no puede ser afectado por ninguna circunstancia sobreviniente por grave que parezca, así como intemporal, pues el imperativo de su mandato no deja de regir en los estados de anormalidad jurídica.⁷²

En la teoría procesal podríamos decir que el debido proceso consiste en el respeto que el gobierno debe dar a los derechos procesales que son inherentes a cualquier persona; es decir, es un principio mediante el cual se garantiza que toda persona se le respete su derecho a hacerse de una defensa apropiada.

⁷⁰Ossa Arbeláez, Jaime, *Op. cit.*, pp. 305

⁷¹*Ídem.*

⁷²*Ibíd.*, p. 274

Este principio encuentra el mismo fundamento en materia administrativa sancionadora que en la teoría del proceso. Solo encuadra dentro del pensamiento de proceso contencioso, es decir que únicamente opera en la eventualidad de que se presente un conflicto jurídico de derecho en pugna y que por tanto deba ser resuelto por un funcionario estatal. El cumulo de garantías que encierra la noción de debido proceso solo tiene sentido pleno dentro de los procesos diseñados por el Estado, cuando este ejerce su función punitiva o jurisdiccional.⁷³

Este principio estará inmerso en toda materia que se encargue de someter y dirimir cualquier conflicto entre personas. Este hecho obliga al Estado a proporcionar las garantías procesales necesarias para llevar a cabo un buen procedimiento.

E. PROPORCIONALIDAD

Dentro del estudio de los principios procesales básicos es necesario establecer que la proporcionalidad está relacionada con la sanción que se imponga. Su principal fin, por tanto, será el regular el tipo de sanción, lo cual atañe en todos sus términos tanto al Derecho Administrativo Sancionador como al Procedimiento Especial Sancionador.

En cuanto a la sanción en concreto, en el campo del Derecho Administrativo Sancionador, el principio de proporcionalidad exige que exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, y así también una correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, esto es: la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.⁷⁴

⁷³ *Ibid.*, p. 276.

⁷⁴ Vid. Pereña Pinedo, Ignacio (coord.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, *Op. cit.*, p. 245.

Así Juan Ramírez Marín nos recuerda que: “para que sea proporcional la sanción impuesta por la autoridad administrativa deberá permitir su adecuación a la conducta ilícita, su gravedad y los daños causados. También deberá tomar en cuenta las características personales del infractor. En ese sentido, la determinación de un mínimo y un máximo hace posible la adecuación y por tanto, la proporcionalidad.”⁷⁵

Es por ello que a este principio algunos autores lo incluyen en el más general de prohibición de exceso, el cual constituye un postulado que, en cierta medida, racionaliza la actividad sancionadora de la administración, evitando que la autoridad desborde su actuación represiva, al tiempo que la encauza dentro de un criterio de ponderación, medida y equilibrio, como la alternativa última de entre las que menos gravosas resulten para el administrado.⁷⁶

Tal interpretación ha tenido eco en la doctrina jurisdiccional como una reacción a la discrecionalidad de la administración, debido a sus abusos, pues si el órgano administrativo decide soberanamente, y con ello sigue sus propios parámetros. Este hecho se puede configurar como un acto arbitrario de la autoridad que conoce del asunto en cuestión.

Jaime Ossa Arbeláez dice que la proporcionalidad está vinculada al concepto de culpabilidad, pues son categorías unidas como supranaciones que presiden todo el ámbito del *ius puniendi*. Es por ello que se estipula que “la reacción punitiva ha de ser proporcionada al ilícito, por ello en el momento de la individualización de la sanción, la culpabilidad constituye un límite que impide que la gravedad de la sanción supere la del hecho cometido; siendo, por tanto, función primordial de la culpabilidad limitar la responsabilidad.”⁷⁷

⁷⁵ Ramírez Marín, Juan, *Op. cit.*, p. 395

⁷⁶ Vid. Ossa Arbeláez, Jaime, *Op. cit.*, p. 464

⁷⁷ *Ídem*.

En conclusión, se puede decir que este es el principio más importante una vez agotado todo el procedimiento sancionador y habiéndose declarado el sujeto sancionable, para el cual la culpabilidad determinará la proporcionalidad de la sanción y la medida en la que se intentará reparar el daño.

F. NON BIS IN IDEM

Como se ha insistido, los principios en materia penal y su exacta aplicación en la materia administrativa sancionadora conducen incluso a la aplicación de principios como el *non bis in ídem*, el cual posee una especial naturaleza penal y una connotación importante para el PES.

“Este principio, que es una condensación terminológica de una de las garantías básicas de los ciudadanos frente al ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado, puede describirse como la imposibilidad de que ante la comisión de un solo hecho que ataque un único bien jurídico se pueda sancionar a una persona dos veces. Se trata, por tanto, de una garantía que lejos de ser una abstracta y lejana construcción dogmática, esta radicalmente asentada en el inconsciente jurídico colectivo.”⁷⁸

Non bis in ídem constituye pues una garantía procesal constitucional del gobernado, y más que un principio es ya una regla de prohibición que al operar en cada caso concreto adquiere la forma de un derecho fundamental, pero asimismo se trata de un instrumento que brinda certeza a las decisiones de los jueces y de la misma Administración, de ahí su dualidad prohibitiva que puede tener dos tipos de connotaciones⁷⁹:

⁷⁸Vid. Pereña Pinedo, Ignacio (coord.), *Op. cit.*, p. 269.

⁷⁹Vid. Maljar, Daniel E., *Op. cit.*, pp. 245-246.

En su vertiente material: La garantía, para quien comete un acto ilícito, de que no podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho, y

En su aspecto procesal: Que un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos.

Estas vertientes permiten especificar que este principio tiene una gran movilidad dentro de las distintas ramas del derecho, las cuales se adaptan a lo por él propuesto. De esta manera “opera en la mayoría de las ramas del derecho, en donde se hace presente la facultad sancionadora del Estado, o bien dicho, de la Administración Pública, como el bien común punitivo del orden penal, sancionatorio disciplinario o sancionatorio administrativo.”⁸⁰

Por otra parte, Juan Ramírez Marín establece que al intentar la aplicación del principio *non bis in ídem* en derecho administrativo debe discernirse entre diversos casos, así por ejemplo⁸¹:

1. Una misma conducta tiene relevancia para distintos tipos de actos ilícitos (penales, administrativos, civiles), por lo que en ese caso se configuran dos tipos de responsabilidades distintas y dos sanciones diversas. No se configura el *non bis ídem*;
2. Una misma conducta puede llevar dos sanciones diversas en el mismo procedimiento y por la misma autoridad, así a un servidor público puede imponérsele una sanción penal y otra administrativa;
3. Una misma conducta es sancionable por procedimientos y autoridades administrativas diversas (por ejemplo un ilícito ambiental y en materia de construcciones).

En otras palabras, hay ocasiones en que las leyes administrativas posibilitan la imposición de dos sanciones, sin violentar por ello el principio *non bis ídem*.

Como ejemplo destacado puede recordarse que en mayo de 2006, al resolverse una controversia administrativa disciplinaria en la que se le

⁸⁰Ossa Arbeláez, Jaime, *Op. cit.*, p. 325.

⁸¹Vid. Ramírez Marín, Juan, *Op. cit.*, pp. 396-397.

impusieron diversas sanciones a un trabajador, por indebido ejercicio del presupuesto, se estimó violada la prohibición *non bis in ídem*, porque los preceptos que tipificaban las distintas infracciones guardaban identidad con el mismo bien jurídico tutelado.

Se argumentó, esencialmente, que aunque pudieran constituir infracciones independientes, se encontraban vinculadas por haber afectado un mismo objeto y lesionar o poner en riesgo al mismo bien jurídico; entonces esos distintos hechos no debían apreciarse de manera individual e independiente, sino relacionarse entre sí, como elementos constitutivos de una infracción de mayor entidad o de naturaleza compleja, y así ponderarse en este caso.⁸²

G. TIPICIDAD

El principio de tipicidad opera igualmente como una de las bases del Derecho Administrativo Sancionador, ya que para que se ponga en acción la potestad punitiva del Estado se necesita que una ley disponga expresamente cuáles son las infracciones o faltas.

La tipicidad es entonces la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. A su vez, la especificidad de tal conducta proviene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el estado de derecho (y que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto exactamente delimitadas); y en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica (*Lex Certa*), la cual no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos.⁸³

En este principio no se aceptan errores ni cláusulas generales o indeterminadas de infracción, que permitan al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio y no con el prudente y razonable que permita una especificación normativa. La tipicidad, así, consiste en el señalamiento de la

⁸²Ver sentencia recaída al expediente CLT-009/2005

⁸³Vid. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas-Ramón, *Op. cit.*, p. 172.

descripción de la conducta que configura la infracción administrativa; por lo demás, Ossa Arbeláez señala lo siguiente “considerada como una fórmula técnica que acumula las condiciones de previsión y certeza de las normas, es una figura de extracción penalista que se ha erigido en máxima doctrinaria de primer orden y que impregna toda la esfera del *ius puniendi*, así no este positivizada en norma jurídica alguna.”⁸⁴

Más en materia administrativa ocurre lo mismo que con la materia penal, ya que si no existe la infracción establecida en la ley, no se podrá establecer alguna sanción; por lo que la existencia del ilícito es un elemento esencial y deberá encontrarse establecido como infracción.

Pero la tipificación de las conductas en la sanción administrativa es distinta a la penal. “La diferencia obedece a su relación con el bien jurídicamente protegido. En materia penal, la técnica obliga a que el Código respectivo configure el tipo alrededor del bien jurídico (la vida, la propiedad, etc.). En el derecho administrativo la conducta sancionada se relaciona con el interés general previsto en la ley de la materia, o bien con propósito de la política pública formalizada.”⁸⁵

Por lo antes expuesto, el contenido de este principio es la base del Derecho Administrativo Sancionador, toda vez que sin la existencia expresa del ilícito en la ley no tendría origen cualquiera de las actividades que se generen por parte del Estado, lo cual implicaría que no existiera el derecho sancionador y sin él no podría hablarse de la relación Estado-infracción-sanción.

H. IN DUBIO PRO REO

El principio *in dubio pro reo* emana de la presunción de inocencia, pues esta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y la obligación de dar un tratamiento especial al procesado. Este principio, “que deriva de la interpretación hermenéutica general de los ordenamientos penales, aunque en forma expresa no tiene contemplación constitucional ni tampoco en el

⁸⁴Ossa Arbeláez, Jaime, *Op. cit.*, p. 263.

⁸⁵Ramírez Marín, Juan, *Op. cit.*, p. 390.

Código de Procedimientos Federal”,⁸⁶ es de vital importancia, una vez que se establece el desarrollo de cualquier procedimiento administrativo (en este caso del PES), ya que será el instrumento mediante el cual la autoridad encargada de resolver el procedimiento decidirá el alcance de las pruebas y si estas mismas sirvieron para acreditar el presunto hecho ilícito.

Cabe mencionar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) del cual México es partícipe, establece en su artículo octavo que la presunción de inocencia al decir que toda persona inculpada de algún delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Con ello se fortalece lo ya antes estipulado, toda vez que al formar parte de una acusación de este carácter, se tiene la obligación de brindar este principio de inocencia.

A nuestro juicio este principio tiene una perspectiva procesal que se concreta en la valoración probatoria, pues la construcción penal impone que en la duda acerca del delito o la responsabilidad del acusado hay que estar a favor de este y, por tanto, debe ser absuelto.

El juez al realizar la valoración de la prueba, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. De otra manera, cuando la administración decide ejercer la potestad sancionadora tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoridad o participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria es imputable al procesado.⁸⁷

Por ello el *in dubio pro reo* es una garantía procesal a favor del gobernado, toda vez que da pie a la certeza, legalidad y certidumbre de la actuación por parte de las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales, y genera la confianza en que una vez cometido un ilícito y previamente

⁸⁶Medina Peñaloza, Sergio Javier, *La resolución penal. Errores frecuentes*, Porrúa, México, 2009, p. 44.

⁸⁷Vid. Ossa Arbeláez, Jaime, *Op. cit.*, p. 293.

sancionado por las autoridades, el ilícito se vuelve irrefutable para el acusado.

Cuando la prueba, que ha sido debidamente acreditada en el expediente administrativo se torna insuficiente y el juzgador no puede eliminarla, llegando a la conclusión de que no hay elementos de juicio serios e indispensables para predicar la autoridad de la infracción en el investigado, entra en acción el principio *in dubio pro reo*.

“De esa forma el principio *in dubio pro reo* viene a ser la consecuencia de una duda razonable del juez o de la administración, en relación con la autoridad del hecho o el acto que se le imputa a un sujeto determinado. Dada la razonabilidad que debe rodear la duda, no es posible llegar a aplicar el principio por circunstancias de deficiencia probatoria, en donde sea viable mejorarla o enriquecerla, o aun por incertidumbre que puedan despejarse, o dificultades que puedan disiparse.”⁸⁸

Por último, como lo estudiaremos a detalle más adelante en este trabajo de investigación, debemos decir que este principio encuentra una particular aceptación en el Derecho Electoral, toda vez que el artículo 36 del *Reglamento que regula el trámite y resolución de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el COFIPE* dispone que cuando existe una diferencia de criterio por parte de quienes integran el órgano sancionador y ello tenga como consecuencia necesaria provocar un empate en la votación de éstos, prevalecerá la posición que en mayor medida beneficie al denunciado, misma que será determinada por el propio Consejo.

La aplicación del citado principio tiene lugar al momento de la valoración o apreciación probatoria, siempre que del análisis no se produzca certeza plena de la autoría o participación del ente infractor y tampoco de su

⁸⁸*Ídem*

inocencia, en virtud de que ciertos indicios lo incriminen, situación que provocaría una duda racional sobre la realización del ilícito.

VI. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como hemos establecido anteriormente, la potestad sancionadora del Estado es un elemento básico para el concepto del Derecho Administrativo Sancionador; es más, puede asegurarse que es el elemento principal, ya que el ejercicio del poder punitivo del Estado se realiza a través de la Potestad Sancionadora del mismo, la cual, junto con la potestad jurisdiccional de los Tribunales, forma su *ius puniendi*.

El *ius puniendi* del Estado, a su vez, está íntimamente relacionado con el Derecho Penal, toda vez que este se encarga de castigar los hechos sancionados como delitos. A su vez el Derecho Administrativo Sancionador tiene sus orígenes en su vinculación con el Derecho Penal si bien se ejecuta a través de un propio ámbito de aplicación.

En el presente apartado abordaremos los tres elementos necesarios para la aplicación de la Potestad Sancionadora del Estado mediante el Derecho Administrativo Sancionador.

A. IUS PUNIENDI

Como hemos establecido el *ius puniendi* del Estado se ejerce mediante la potestad sancionadora de la administración pública y la propia de los tribunales.

De tal manera, la expresión “ius” equivale a decir “derecho”, mientras que la expresión “puniendi” equivale a “castigar”; se puede decir entonces que es el derecho del Estado a penar o a sancionar, por supuesto las conductas consideradas como ilícitas.

Es importante recalcar que el único titular del *ius puniendi* es el Estado, pero además hay que someterlo al ordenamiento jurídico, dado que “*nullum crimen, sine lege*”, y por tanto a los jueces y tribunales que aplican las leyes

y las respectivas penas, lo anterior desprendido de que “*nulla poena, sine legale iudicio*”. Pero al respecto existen además límites formales que materiales o bien límites político-criminales, tal y como lo expresa Alejandro Nieto:

“Doctrina y jurisprudencia se han puesto de acuerdo en la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: la potestad sancionadora de la Administración forma parte, junto con la potestad penal de los Tribunales, de un *ius puniendi* superior del Estado, que además es único, de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de éste. El enorme éxito de tal postura se debe en parte a razones ideológicas, ya que así se atempera el rechazo que suelen producir las acusaciones sancionadoras de la administración de corte autoritario y, en parte, a razones técnicas, en cuanto que gracias a este entronque con el derecho público estatal se proporciona al Derecho Administrativo Sancionador un soporte conceptual y operativo del que antes carecía.”⁸⁹

Ahora bien, debe entenderse al *ius puniendi* como el conjunto de facultades sancionatorias conferidas a los distintos órganos del Estado, los cuales se encargarán de castigar los ilícitos cometidos por los gobernados, todo ello con la finalidad de restablecer el orden social. Asimismo, al referirnos a la potestad sancionadora de la administración pública, debemos entender a los órganos correspondientes como investidos de facultades sancionatorias, es decir que únicamente castigarán las infracciones cometidas en la ley, imponiendo sanciones, pero no tendrán la capacidad de castigar los delitos.

La potestad sancionadora dentro del marco del *ius puniendi* se puede describir como inalienable, imprescriptible e irrenunciable, como consecuencia del origen legal que la configura y que se atribuye en concreto sobre un sujeto determinado. En este marco es ejercida la potestad

⁸⁹Nieto, Alejandro, *Op. cit.*, p. 26.

sancionadora del Estado, inherente a toda comunidad organizada, respecto de determinadas actividades sometidas a su poder de policía y sujetas a un régimen jurídico de sujeción, fiscalización y control.⁹⁰

Se insiste así en que la potestad sancionadora tanto administrativa como jurisdiccional, siempre consistirá en un poder de actuación que se ejecuta a través de un ordenamiento jurídico, el cual puede generar situaciones que obliguen a otros sujetos, y que tales potestades derivarán siempre del ordenamiento jurídico que las delimita y acota configurándose como la expresión técnica precisa del que otorga facultades de actuación previamente delimitadas.

El *ius puniendi*, por tanto, se verá como un poder genérico que habilita a su titular a imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o del estado material de las cosas existentes.

En lo tocante a las potestades administrativas, estas proporcionan una base muy sólida al Derecho Administrativo Sancionador, puesto que queda anclado en el ámbito constitucional del Estado y supera los planteamientos habituales tradicionales que buscaban su justificación dogmática en la sanción, en el ilícito o en lo que afecte a la organización administrativa, y ello porque en el principio de todo derecho público está una potestad y un ordenamiento. Así, justamente porque existen una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador es por lo que puede hablarse con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador.⁹¹

En conclusión, para efectos del Procedimiento Especial Sancionador el *ius puniendi* es también el instrumento jurídico del Estado para imponer sanciones a los sujetos que cometan ilícitos. A su vez, en el PES la potestad sancionadora administrativa ejercida por el IFE es la que se encargará de

⁹⁰Vid. Maljar, Daniel E., *Op. cit.*, p. 34.

⁹¹Vid. Nieto, Alejandro, *Op. cit.*, p. 85.

calificar las infracciones de los sujetos e imponer las medidas correspondientes.

B. RELACIÓN CON EL DERECHO PENAL

El Derecho Penal, como hemos dicho, es el antecedente inmediato del Derecho Administrativo Sancionador, si bien como nos recuerda Daniel Maljar este se encontraba “en una zona de nadie, entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, abandonada por los cultivadores de ambos [...] Los administrativistas, en cualquier caso se limitaban a comentar los preceptos que aparecían en las leyes sectoriales, sin intentar siquiera una sistematización o una fundamentación, por sumaria que fuese, de una parte o Teoría General. Algo más diligentes se mostraban los penalistas, quienes al menos se han preocupado siempre de separar las dos clases de ilícitos y de reflexionar sobre su régimen jurídico.”⁹²

Pero más allá de tal autonomía o dependencia respecto del Derecho Penal, como hemos adelantado, conviene acudir a la potestad sancionadora del Estado y recordar también que tal potestad de la administración es tan antigua como esta misma “y durante varios siglos ha sido considerada como un elemento esencial de la policía. A partir del constitucionalismo, sin embargo, cambiaron profundamente las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía arrastró consigo inevitablemente el de la potestad sancionadora de la administración, cuya existencia terminó siendo negada en beneficio de los jueces y tribunales, a los que se reconocía el monopolio estatal de la represión.”⁹³

“No obstante, de entre los principales puntos de relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, sobresale la aplicación de los principios penales, lo cual se justifica por la necesidad de garantizar los derechos fundamentales del ciudadano en un mínimo suficiente que

⁹²*Ibid.*, p. 19.

⁹³*Ibid.*, pp. 25-26.

impida una desigualdad intolerable de trato entre el procesado y el expedientado.”⁹⁴

Otra cuestión de notoria importancia la constituye la policía administrativa que deviene un régimen administrativo constituido por el conjunto de normas y principios, provisto de medios coactivos eficaces, para obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses generales del Estado, y por tanto a los propios agentes de la Administración para que se mantengan el orden y la legalidad imperantes. Por ello es que “la sanción es un elemento esencial para la facilidad de la norma sin ella sería una vana ilusión”.⁹⁵

Al respecto, Fernando Garrido asienta: “la capacidad de utilizar medios de represión se creía limitada para las autoridades jurisdiccionales de la materia penal, situación que con el paso de los años y la evolución de la materia sancionatoria se modificó, y se permitió que los órganos de la administración pública tuvieran la capacidad de sancionar. La existencia de estos medios represivos en manos de la administración ha abierto un debate cuyo planteamiento ya estaba en Montesquieu [...]. Cabalmente en la existencia de esta potestad administrativa encuentra Merkl el más fenomenal argumento contra quienes pretendan delimitar el concepto de administración pública a partir de la separación material de las funciones del Estado.”⁹⁶

Ahora bien, señalar la distinción entre ambos derechos permite determinar competencias y atribuciones completamente diferentes.

Así, según Orestes Ranelletti: “se debe de partir de la distinción entre leyes penales y leyes de policía. Las primeras castigan las infracciones de ciertas normas que han sido establecidas para tutela inmediata del derecho y que, por tanto, suponen una agresión, ofensa, lesión directa, efectividad o potencial, de un derecho determinado, de un bien jurídico de otros, o sea, la infracción de un deber específico. En cambio, las leyes de policía castigan

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 178.

⁹⁵ Vid. Serra, Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2003, p. 243.

⁹⁶ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, p. 148

infracciones de normas establecidas para la tutela mediata del derecho, es decir, como cautela para evitar ofensas al orden público. Por eso en el primer caso se habla de delitos y en el segundo de contravenciones, aunque unos y otros tienen un doble fin de represión y prevención, en el primer caso se acentúa el fin represivo y en el segundo caso el preventivo.”⁹⁷

En conclusión, puede decirse que las normas penales se encargan de tutelar bienes jurídicos de carácter personal, mientras que la función fundamental del Derecho Administrativo Sancionador es la protección de los bienes de la colectividad, cuya función principal siempre circulara a través del interés general.

C. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación constituye otro punto fundamental dentro de la potestad sancionadora del Estado, misma que, como ya explicamos, no se limita al ejercicio de la soberanía o de la jurisdicción territorial.

El ámbito de aplicación es una norma básica que se aplica a todas las administraciones públicas que ejerzan la potestad sancionadora y obviamente encuentra su exacta aplicación en las normas constitucionales que facultan a los órganos del Estado para imponer las sanciones correspondientes. Por tanto, se aplicará tanto a la administración general del Estado como a las comunidades autónomas, a las Entidades locales, y también a los entes institucionales que puedan tener competencia sancionadora.

En materia administrativa, podríamos establecer que el Procedimiento Administrativo Sancionador presenta un ámbito de aplicación general para todos los sectores que la integran, en ausencia total o parcial de alguna normativa procedimental específica o sectorial, si bien quedan fuera de tal ámbito otros distintos sectores procedimentales expresamente

⁹⁷Ibíd. , p. 148-149.

predeterminados a través de los cuales se ejercita igualmente la potestad sancionadora de la administración.⁹⁸

El procedimiento sancionador común resulta aplicable, en efecto total o parcial, en virtud de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas. Por ello afirma Jaime Ossa que: “Es bueno advertir [...] que la potestad sancionadora de la Administración, tanto bajo el ángulo correccional como disciplinario, está regida por el preconcepto de que es reglada y no discrecional, dada la similitud con la que se ejerce en la esfera penal, pues forma parte del *ius puniendi* del Estado.”⁹⁹

Por otra parte, y dado que la actividad más importante del Derecho Administrativo Sancionador viene a ser la propia acción sancionadora, está constituye su eje rector. Así, la sanción debe señalarse como un instrumento jurídico mediante el cual se ejerce el ámbito de aplicación de la potestad punitiva del Estado, mientras que las sanciones asumen carácter correctivo o disciplinario según el ámbito de aplicación. De allí que se hable de potestad sancionadora disciplinaria y potestad sancionadora correccional, según los destinatarios (es decir que sean servidores públicos o particulares).¹⁰⁰

Todo lo anterior ayuda a determinar que la potestad sancionadora es un complemento de la potestad de mando que inviste a la Administración Pública, dado que asegura el cumplimiento de las decisiones administrativas, y el ámbito de aplicación permite determinar el órgano que impartirá la potestad sancionadora, la cual tendrá que ejercerse mediante la aplicación de las medidas sancionatorias que la normatividad vigente establezca para los infractores, a la vez que toma en cuenta en qué medida y en qué grado se calificará la acción ilícita a juzgar.

⁹⁸Vid. Garberi Llobregat, José y Buitrón Ramírez, Guadalupe, *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Vol. II, 4ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 1056.

⁹⁹Ossa Arbeláez, Jaime, *Op. cit.*, p. 127.

¹⁰⁰*Ibidem*.

CAPÍTULO SEGUNDO

“DISTINTOS TIPOS DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN MÉXICO”

El Procedimiento Especial Sancionador en materia electoral es un proceso más dentro del sistema jurídico mexicano, el cual se compone de procesos jurisdiccionales y administrativos, que regulan las actividades de los individuos dentro del Estado.

El presente capítulo busca presentar un panorama más amplio sobre el régimen sancionatorio que opera en el sistema jurídico mexicano, más, para ello, revisaremos primero algunos de los procesos y procedimientos en materias distintas a la electoral, todo con el objeto de obtener un panorama general de las diversas sanciones, autoridades y sujetos sancionables.

Desarrollaremos después un pequeño marco referencial de los procesos y procedimientos sancionatorios, donde pondremos énfasis en las sanciones y autoridades, resaltando las virtudes y señalando cuándo debe resolver una autoridad administrativa y una jurisdiccional.

I. PROCEDIMIENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A. GENERALIDADES

En Estados democráticos de derecho, así como particularmente en Estados de Derecho en formación o democracias emergentes (como es el caso de México y de casi todos los países de América Latina), la existencia de autoridades reguladoras independientes como garantes de la vigilancia y de la eficacia del derecho al acceso a la información pública se observa ya como una tendencia reciente, pero falta todavía tiempo para que adquiera carta de naturalización.¹⁰¹

¹⁰¹Vid. Villanueva, Ernesto, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2005, p. 701.

En México, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG del once de junio de 2002) significó un cambio radical, toda vez que la regulación con la que se contaba no establecía un verdadero sistema de protección a este derecho, ya que no se contaba con un mecanismo jurídico apropiado de defensa cuando las autoridades de manera arbitraria decidieran negar el acceso a la información que pudiera interesar o ser de utilidad a los ciudadanos.

Esta ley está basada en un conjunto de reglas y principios que buscan establecer mecanismos y procedimientos para garantizar que la ciudadanía pueda acceder a tal información.

“La ley obliga a los órganos federales a abrir sus archivos y a clasificar información de acuerdo con los procedimientos y mecanismos establecidos por ella. Es fundamental hacer notar que no obliga a personas morales a contestar solicitudes de información planteadas directamente por la ciudadanía. Cualquier ente que no sea parte del gobierno federal, aunque tenga relaciones de algún tipo con él no es sujeto de la ley y por lo tanto la ciudadanía no puede inquirir ni acceder de manera directa a su información.”¹⁰²

Es por ello que, podemos concebirla como un instrumento jurídico que faculta a los ciudadanos a ejercitar los instrumentos legales que le son conferidos contra las autoridades que son incapaces de cumplir con sus obligaciones en materia de acceso a la información.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), es el resultado de la reforma en materia de acceso a la información, que lo establece como un organismo autónomo constitucional del Estado mexicano.

¹⁰²Ruiz Euler, Alexander, *El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la ley federal de transparencia*, en *Transparencia y rendición de cuentas*, Fontamara, Doctrinas Jurídicas Contemporáneas, México, 2006, p. 19.

Este Instituto es un órgano que tiene como propósito garantizar el debido cumplimiento de la Ley de Transparencia. Se trata de una institución jurídica fundacional en el país y en la región.

El artículo 33 de la referida ley conceptúa al IFAI como “un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”. Por su parte, teóricos como Alexander Ruiz agregan que:

“En el caso del Poder Ejecutivo Federal se estableció la creación de un organismo especializado con autonomía de operación, presupuestal y de decisión, el cual será el responsable de administrar la Ley. El decreto de creación de este organismo lo construyó como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México.”¹⁰³

En cuanto a la naturaleza jurídica de dicho Instituto, ésta se encuentra íntimamente relacionada con su concepto, toda vez que desprende de su carácter de órgano con autonomía técnica y de la capacidad de ejercer sus facultades de ejecución y mando. El Reglamento Interior del Instituto establece su estructura y regula su funcionamiento y operación. Asimismo reconoce que el IFAI es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y determina que su máximo órgano de dirección es el Pleno, el cual deberá tomar sus decisiones con un mínimo de tres votos en el mismo sentido.

¹⁰³López Ayllón, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón Sergio, Tacher Epelestein, Lucy (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 193, México, 2005, p. 31.

“La naturaleza jurídica es *sui generis* al considerar que dentro de la administración pública federal no existe un precedente similar: no hay un organismo público con la misma autonomía legal. La Ley contemplo un Instituto con la Autonomía necesaria para asegurar que las funciones de promoción del derecho de acceso a la información y, especialmente, la revisión de las negativas a solicitudes de acceso a la información se desempeñarán con plena independencia. La Ley no le dio autonomía constitucional al IFAI, pero lo hizo la autoridad en el seno de la administración pública gubernamental y protección de datos personales. Desde este punto de vista la definición de su autonomía dentro de la administración pública federal fortalece la autoridad del IFAI, gracias al carácter obligatorio de sus sentencias y resoluciones.”¹⁰⁴

Cabe hacer notar que técnicamente no se le puede considerar como un órgano autónomo constitucional, sin embargo si tiene autonomía técnica. Esta naturaleza se garantiza en varios niveles. El primero a través de la autonomía de decisión, pues no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. El segundo, mediante la integración de su cuerpo colegiado de decisión de cinco personas que deberán reunir requisitos similares a los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y que tendrán garantía de inamovilidad. El tercero, mediante una amplia transparencia en su gestión; el instituto deberá hacer públicas sus decisiones y rendir un informe anual al Congreso. Finalmente se le otorga plena autonomía presupuestaria y de gestión.¹⁰⁵

En lo que corresponde a sus principales funciones, estas son: a) ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal; b) resolver mediante un procedimiento en forma de juicio y de manera similar a

¹⁰⁴Baltasar Macías, Atsimba, Guerrero Amparán, Juan Pablo, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción Institucional*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 193, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 2005, pp. 41-42.

¹⁰⁵Vid. López Ayllón, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal* en Serie Doctrina Jurídica, núm. 193, *Op. cit.*, p. 31.

como lo haría un tribunal administrativo; c) resolver las controversias que se generen entre los particulares y la administración; d) supervisar el cumplimiento de la Ley y, en su caso, reportar las violaciones a los órganos internos de control; e) promover el ejercicio del derecho de acceso a la información entre los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de información, tanto entre los servidores públicos como entre los ciudadanos.

El IFAI es entonces la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la ley de acceso a la información por parte de las más de 250 dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal. Dicho en palabras de Capitanachi es “el órgano encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, para resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de dependencias y entidades”.¹⁰⁶

Finalmente, en cuanto a su integración, podemos destacar que el IFAI se creó como un órgano colegiado integrado por cinco comisionados, que forman el Pleno; no obstante, a diferencia de otros organismos colegiados pertenecientes a la administración pública federal, los comisionados del Instituto son elegidos por el Presidente y sus nombramientos deben pasar por un proceso de revisión en el Senado de la República (o la comisión permanente en los recesos legislativos), mismo que puede objetarlos. Una vez que el nombramiento ha sido avalado por el Senado de la República, se establece que los comisionados no pueden ser removidos durante su periodo de encargo, el cual comprende siete años, salvo por causas graves imputables a faltas que ellos mismos cometan.

Para asegurar la objetividad en sus resoluciones, la ley establece algunas condiciones para el nombramiento de los comisionados. Estos deben ser ciudadanos mexicanos; no haber sido condenados por la comisión de un delito doloso; tener, al menos, treinta y cinco años al momento del nombramiento; haberse desempeñado destacadamente en actividades

¹⁰⁶Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, Porrúa, México, 2004, p. 286.

profesionales de servicio público o académico relacionadas con la materia de la Ley, y no haber desempeñado cargo público ni de elección popular durante el año anterior a su designación.¹⁰⁷

El IFAI cuenta con la siguiente estructura:

- I. Pleno
- II. Comisionados
- III. Comisionado Presidente
- IV. Secretaria de acuerdos
- V. Secretaria ejecutiva
- VI. Direcciones generales (administración, asuntos jurídicos, atención a la sociedad, capacitación, clasificación y catalogación, comunicación social, coordinación y vigilancia, estudios e investigación, informática y sistemas, protección de datos personales, vinculación con estados y municipios, y relaciones institucionales)
- VII. Las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el pleno, a propuesta del comisionado presidente, de acuerdo con su presupuesto, y
- VIII. Titular del órgano interno de control.

Concluimos que la organización e integración del IFAI es sumamente delicada, puesto que la mayoría de las áreas se relacionan con la facultad de conocer y resolver de los casos de acceso a la información. Ello permite que cada una de las partes que integran el instituto pueda participar y comprender de manera directa las solicitudes de información y los recursos de revisión que son competencia del mismo.

B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

El punto a destacar dentro del presente capítulo es el régimen sancionatorio. Para llegar a dicho régimen es necesario pasar por un procedimiento que

¹⁰⁷Baltasar Macías, Atzimba, Guerrero Amparán, Juan Pablo, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción Institucional*, Op. cit., p. 42

culmine en la sanción, es decir, que para llegar a las sanciones es necesario que se desarrolle un procedimiento sancionatorio mediante el cual se aseguren todos y cada unos de los derechos procesales que tienen los individuos.

El procedimiento sancionatorio dirimido ante el IFAI cuenta, como en todo proceso, con una autoridad competente para conocer y resolver, así como con las partes en controversia.

1. Tramitación y substanciación

La tramitación y substanciación del mencionado procedimiento se da por lo general de la siguiente manera:

De conformidad al artículo 40 de la LFTAIPG cualquier persona o representante legal presenta ante la Unidad Administrativa de enlace de cualquier oficina de la administración pública federal, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. Tal solicitud deberá contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

El artículo 41 de la mencionada ley señala que la unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a

la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquella¹⁰⁸. En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

- I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
- II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.¹⁰⁹

Dicha resolución tendrá que se tendrá que notificar en un plazo menor de 20 días hábiles, suponiendo que la resolución sea negativa tendrá que exponer su fundamentación y motivación, notificándole al interesado la posibilidad del recurso de revisión que puede interponer.

2. Recurso de Revisión

Conforme al artículo 49 de la Ley de Acceso a la Información, el solicitante a quien se le haya notificado la negativa de acceso o la inexistencia de los documentos solicitados podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el superior o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

¹⁰⁸Vid. Artículo 44 de la LFTAIPG

¹⁰⁹Vid. Artículo 45 de la LFTAIPG

El Sistema de Solicitudes de Información (SISI) permite que el recurrente, en caso de haber emitido su solicitud por medio del sistema, pueda interponer el recurso por este mismo medio, sin necesidad de acudir personalmente a las oficinas públicas.¹¹⁰

El recurso de revisión procede en contra de las siguientes resoluciones y en los siguientes supuestos (artículo 50):

- I. En contra de la resolución de un comité que niegue el acceso a la información
- II. En contra de la resolución de un comité que declare inexistentes los documentos solicitados.
- III. Cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo de la modalidad de entrega.
- IV. Cuando el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.¹¹¹

Es importante precisar que el recurso de revisión en comento, procederá en lugar del recurso establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“Se consagra el principio de suplencia de la queja en el artículo 52, donde se establece que las deficiencias de los recursos de los particulares serán subsanadas por el IFAI. El artículo 53 regula la afirmativa ficta.”¹¹²

¹¹⁰El SISI le asigna al recurso de revisión un folio único y se genera nuevamente un acuse de recibo para el solicitante a fin de proporcionarle certidumbre jurídica a su acto reclamado. Esto ha significado para el IFAI y, sobre todo para el ciudadano un ahorro significativo en tiempo y recursos financieros para dar trámite a los recursos de revisión.

¹¹¹Cfr. Zamora Etcharren, Rodrigo, *Acceso a la Información pública gubernamental federal*, Porrúa, México, 2003, p. 75

¹¹²La afirmativa ficta es pues la decisión normativa de carácter administrativo por la cual todas las peticiones por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo que marca la ley o las disposiciones administrativas se consideran aceptadas, bastando para ello conservar la copia del acuse de la solicitud realizada ante la instancia competente. La negativa ficta es la decisión normativa en el sentido opuesto. Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, *Op. cit.*, p. 296.

El recurso podrá ser interpuesto por el solicitante o su representante, ante el IFAI (en su domicilio o en el lugar que autorice) o ante la unidad de enlace que haya conocido del asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, en cuyo caso, la unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido. El recurso también podrá efectuarse por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, y medios electrónicos a través del sistema que establezca la dependencia. En todo caso se entregará, confirmará o remitirá al particular un acuse de recibo en el cual conste de manera fehaciente la fecha de presentación respectiva.

El recurso podrá presentarse en escrito libre, en los formatos que para tal efecto determine el IFAI, o a través del sistema que establezca. Tanto el formato como el sistema deberán estar disponibles en las unidades de enlace, las oficinas, representaciones y delegaciones que cuenten con servidores públicos habilitados, así como en los sitios de internet de las dependencias, entidades y del propio IFAI.

El escrito de interposición del recurso deberá contener (artículo 54):

- 1) La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud,
- 2) El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones
- 3) La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado
- 4) El acto que se recurre y los puntos petitorios
- 5) La copia de la resolución que se impugna y en su caso, de la notificación correspondiente, y

Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del IFAI.

Interpuesto el recurso, el IFAI decretará su admisión y correrá traslado al comité que emitió la resolución impugnada para que en un plazo de siete días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Asimismo, el presidente del IFAI lo turnará al comisionado ponente, quien dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, deberá integrar el

expediente y presentar un proyecto de resolución al pleno del IFAI (Ley art. 55-I y Reglamento art. 89). Cuando haya causa justificada, el pleno del IFAI podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, el plazo referido (ley art. 55 y reglamento art. 86).¹¹³

3. Audiencia de pruebas y alegatos

Durante el procedimiento, el IFAI deberá asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos. Para ello, el pleno del IFAI podrá determinar la celebración de audiencias con las partes, señalando en su caso, el lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia. (Artículo 55, fracción II)

Dentro de los cinco días hábiles siguientes previos a la celebración de la audiencia, las partes podrán ofrecer pruebas que, en su caso, se admitirán y desahogarán en la audiencia, la cual no podrá posponerse y se celebrará independientemente de que se presenten o no las partes. Para tal efecto, se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, sin que se encuentre comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o en documentos agregados a ellos.

“Asimismo, el IFAI podrá designar a un representante para ese propósito, y determinará, de conformidad con el tipo de asunto, las audiencias que deban ser públicas o privadas. En caso de que se celebre la audiencia, las partes podrán presentar sus alegatos por escrito o en su caso, se les otorgará un plazo razonable para que los expresen. De la celebración de la audiencia se levantará una constancia.”¹¹⁴

¹¹³Zamora Etcharren, Rodrigo, *Op. cit.*, p. 78

¹¹⁴Ibíd, pp. 78-79

Por lo anterior, podemos determinar que el procedimiento garantiza en todo tiempo los derechos fundamentales procesales del individuo, para efectos de la presente investigación es necesario que hagamos un énfasis especial en el siguiente apartado, el cual será de las sanciones y del régimen sancionatorio, mismo que nos servirá de derecho comparado, toda vez que el IFAI al igual que el IFE son órganos autónomos constitucionales con la exacta aplicación de la potestad punitiva del Estado.

Agotada esta parte, pasemos al tema que más nos interesa: la “sanción”.

C. RÉGIMEN SANCIONATORIO

Tema central de nuestra investigación lo constituye la aplicación del régimen sancionatorio de los organismos dotados de autonomía técnica. De esta manera, haremos una breve reseña del procedimiento para sancionar que en el caso de este último se aplica.

Las resoluciones del Instituto son los instrumentos jurídicos necesarios para llegar a las sanciones. Las sanciones del Pleno, a su vez, se comunican por escrito y son públicas, estableciendo los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución. Al efecto, las resoluciones del IFAI pueden (artículo 56 de la LFTAIPG):

- I. Desechar el recurso por improcedente.
- II. Sobreseer el recurso.
- III. Confirmar la decisión del comité.
- IV. Revocar o modificar las decisiones del comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o que reclasifique la información.

El recurso será desechado por improcedente cuando (artículo 57):

- I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en la ley.
- II. El IFAI haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva.
- III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un comité.

- IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

El recurso será sobreseído cuando (artículo 58):

- I. El recurrente se desista expresamente del recurso.
- II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva
- III. Cuando admitido el recurso, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la ley.
- IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnada lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

De conformidad al artículo 59 de la LFTAIPG, las resoluciones que revoquen o modifiquen las decisiones del comité y ordenen a la dependencia o entidad que se permita al particular el acceso a la información solicitada o que se reclasifique la información, deberán ser implementadas por las dependencias y entidades en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados estos a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haya notificado la resolución del comité. Si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso, o lo hace de manera parcial, al cumplir con una resolución o instrucción el IFAI podrá:

- I. Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención
- II. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención y
- III. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.

El recurso de reconsideración es otro mecanismo mediante el cual se protege los derechos de los solicitantes ante una resolución que haya salido

contraria a la petición del solicitante, el mismo en el último mecanismo de acceso a la información dentro de este procedimiento.

“Transcurrido un año de que el IFAI haya expedido una resolución que confirme la decisión de un comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo IFAI que reconsidere la resolución, lo que deberá ser hecho mediante un escrito que reúna, en lo conducente, los requisitos previstos en la ley. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y será resuelta en un plazo máximo de sesenta días hábiles, debiendo el IFAI determinar si subsisten las causas que dieron origen a su resolución o bien, si procede la reconsideración.”¹¹⁵

Concluimos que de manera directa se guarda el derecho a defenderse a través del Juicio de Amparo, mediante el cual se le permite al recurrente acudir a este mecanismo de defensa para respetar su derecho de acceso a la información, aunque no se regula este derecho para las unidades administrativas a las cuales se recurre.

A manera de reflexión podemos decir que las autoridades del Gobierno no cuentan con defensa ante las resoluciones del IFAI, ya que estas resoluciones serán definitivas para las dependencias y entidades, pero los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. No obstante, y tomando en consideración que la vía y forma de impugnación no son establecidas en la ley, se considera que la misma debe ser mediante el juicio de amparo, ello de conformidad con la jurisprudencia con el rubro siguiente: *Acción penal. Es procedente el juicio de amparo, mientras no se establezca en ley la vía jurisdiccional de impugnación ordinaria, para reclamar las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de aquella (artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución federal).*¹¹⁶

¹¹⁵Ibíd., p. 83

¹¹⁶Contradicción de tesis 18/19-PL. Novena Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XII, Octubre de 2000; Tesis P./J. 114/2000; página 5

El régimen sancionatorio de este tipo de organismos es de vital importancia para la vida cualquier régimen jurídico, dado que los diversos organismos constitucionales deben de otorgar certeza y legalidad en cada uno de sus actos, los cuales, de manera directa, establecerán las sanciones a las que serán acreedores los infractores. Lo relevante del presente procedimiento lo constituye que tanto los particulares como los órganos de gobierno deben contar con los mecanismos adecuados de defensa.

II. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

A. GENERALIDADES

El procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos se caracteriza por su no jurisdiccionalidad, es decir, que la figura de autoridad ante la cual se tramita tiene naturaleza distinta a la de los tribunales. Sin embargo, no deja de tratarse de una autoridad facultada para sancionar:

Con la finalidad de conocer este procedimiento y su aplicación en la presente investigación es necesario establecer algunos puntos base del mismo, los cuales servirán como fundamento necesario para relacionar todos y cada uno de los actos.

En primer término se deberá aludir a la actividad del Estado, la cual entendemos como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Estas atribuciones se realizan por el Estado a través de las funciones públicas: legislativa, jurisdiccional y administrativa.¹¹⁷

Dichas funciones necesitan obligatoriamente de órganos del Estado que se encarguen de llevarlas a cabo. A su vez, estos necesitan de sujetos que tengan la encomienda de realizar dichas funciones. Estas personas físicas son servidores públicos, de los cuales se sirve el Estado para el cumplimiento de sus fines. Esto justifica y explica la existencia de dichos servidores.

Para Arturo García Torres un servidor público “es toda persona que realiza o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales.”¹¹⁸ Esta persona física que realiza las funciones mencionadas, está obligada a cumplir con las obligaciones conferidas en dicho cargo, por lo que, al aceptar el cargo se hace sujeto de las responsabilidades que el mismo implica.

El ordenamiento jurídico mexicano establece un régimen de responsabilidades para los servidores públicos basado en cuatro ámbitos de aplicación: constitucional, administrativo, penal y civil.

“La existencia de este régimen de responsabilidad tan amplio implica que necesariamente cuando existan acciones concurrentes y, por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollen de manera autónoma e independiente según la naturaleza de la acción que se deduzca, y por la vía procesal que corresponda; por lo que las autoridades deben turnar las denuncias a quien deba conocer.”¹¹⁹

Los sujetos que se contemplan dentro del régimen disciplinario de responsabilidades, regulado en el título cuarto de la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

¹¹⁷Vid. García Torres, Arturo, *Responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2008, p. 1.

¹¹⁸Ibidem

¹¹⁹Soberanes, Fernández, José Luis, *Responsabilidad de los Servidores Públicos en Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2005, p. 533

refiere a todos los servidores del Estado sin distinción alguna, a quienes se sujetan en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones a la observancia de los principios o deberes fundamentales que rigen la función pública: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula en su articulado los tipos de responsabilidades y los sujetos que serán acreedores de las mismas, de lo cual advertimos lo siguiente:

Del artículo 108 constitucional y del segundo de la ley antes señalada se obtiene que son servidores públicos sujetos al régimen disciplinario los representantes de la elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, y todas las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. Asimismo, el presidente de la CNDH es sujeto de este régimen de responsabilidad por disposición expresa del artículo 102, apartado B Constitucional.

“Los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de la Judicatura locales, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amen de las responsabilidades que los ordenamientos locales puedan establecer en el ámbito de su competencia.”¹²⁰

La responsabilidad constitucional es aquella que se hace valer a través del denominado “juicio político de responsabilidad”, en contra de los funcionarios señalados en el artículo 110 de la Constitución, como son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la SCJN,

¹²⁰Soberanes, Fernández, José Luis, Responsabilidad de los Servidores Públicos, *Diccionario de Derecho Constitucional, Op. cit.*, p. 534

los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los Jefes de Despacho Administrativo, los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del DF, el Procurador General de Justicia del DF, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del DF, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del IFE; los magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales solo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, y a las leyes federales que de ella emanen; así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda.

Con lo antes expuesto, estamos en posibilidad de pasar a la tramitación del procedimiento objeto del presente apartado.

B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

A efectos de establecer la utilidad de este procedimiento en relación al Procedimiento Especial Sancionador haremos una breve descripción del Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Ello, con la finalidad de lograr establecer los beneficios y problemas en la tramitación y resolución de los procedimientos que implican una sanción.

Para estudiar el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas las personas que apliquen o manejen recursos públicos federales.

José Luis Soberanes establece que “básicamente están constituidas en función de los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, esto es, cuando exista un ataque a las instituciones democráticas, o a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, así como cualquier infracción a la Constitución, o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, o a uno o varios Estados de la misma o de la federación, las omisiones de carácter grave y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del DF, o a las leyes que determinan el manejo de recursos económicos federales y del DF.”¹²¹

El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos se realiza al tenor de las siguientes actuaciones:

De conformidad al artículo diez de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establecerán en las Dependencias y Entidades unidades específicas en las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar queja o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Con ello, se garantiza que los interesados puedan interponer en cualquier momento alguna queja o denuncia cuando consideren fundado el hecho.

El mismo artículo establece que la queja o denuncia deberán con tener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, por lo que la queja o denuncia deberá estar acompañada siempre de elementos probatorios de la misma. Este hecho permite no establecer procedimiento de manera arbitraria sino que se ostenta elementos probatorios de la posible infracción.

¹²¹Ibidem.

En este punto habría que precisar que cada órgano de la administración pública o entidad del Estado mexicano, establecerá las normas y procedimientos sean atendidas y resueltas con eficiencia.

En el caso del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que se determinen en las leyes, por lo que hace a la competencia establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.¹²²

Cabe mencionar que cada Secretaría de Estado contará con un órgano de control interno, el cual se encargará de tramitar y resolver estas quejas o denuncias. Estos órganos al recibir las quejas o denuncias, les darán seguimiento; investigarán y fincarán las responsabilidades a que haya lugar.

De conformidad al artículo 21 la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas mediante el siguiente procedimiento:

1. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera

¹²²Artículo once de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

2. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

3. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencia.

A efectos de esta investigación diremos que a partir de lo estipulado en el artículo diez de la ley de la materia, los distintos órganos se encargan de

establecer variedad de procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos de la misma.

Con la finalidad de ver las posibles aportaciones para el Procedimiento Especial Sancionador, nos remitiremos a la parte del régimen sancionatorio, puesto que es la parte total de este procedimiento, debido a que en ella se exponer catalogo de sanciones como en el Procedimiento Especial Sancionador.

C. RÉGIMEN SANCIONATORIO

Los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones serán sancionados conforme a las siguientes sanciones (Artículo 13 de la ley de la materia):

1. Amonestación privada o pública.
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menos de tres días y no mayor de un año.
3. Destitución del puesto.
4. Sanción económica, e
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Asimismo, cuando no se cause daños y perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

“La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”¹²³

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas

¹²³Ibíd., pp. 537-538

veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte

De conformidad al artículo catorce para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella.

II.-Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.-El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.-Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.-La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.-El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

De conformidad al artículo quince procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

Según el artículo diecinueve si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

Cabe precisar en este punto que todas las resoluciones que dicten los órganos encargados de tramitar este procedimiento constaran por escrito y se asentaran en el registro de servidores públicos de cada dependencia o entidad.¹²⁴

Baste precisar que de conformidad a la ley, se cuenta con criterios establecidos para la imposición de la sanciones, así como con parámetros del mismo tipo. Si aplicamos una serie de criterios para el Procedimiento Especial Sancionador, tendríamos una mejor base para desarrollar las medidas sancionatorias.

Esta serie de medidas permitiría al órgano encargado de la resolución, tener una base-parámetro para aplicar las sanciones. Ello, es lo mismo que sucede con el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

II. PROCESO PENAL FEDERAL

A. GENERALIDADES

Para efectos del Procedimiento Especial Sancionador, objeto de la presente tesis, el Proceso Penal Federal significa un buen parámetro en materia jurisdiccional. En este proceso podemos ver que la potestad punitiva del Estado la aplica un órgano jurisdiccional y con ello apreciaremos los beneficios y conflictos que se encuentran.

¹²⁴Ver artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Como hemos expuesto este proceso implica un verdadero litigio, el cual se encuentra compuesto por las siguientes partes: a) partes en conflicto; b) órgano jurisdiccional; c) la función destacada del impulso procesal.

El litigio existe desde la etapa de averiguación previa, el Ministerio Público dirimirá la controversia que existe entre el sujeto activo del presunto delito que se ha cometido y el sujeto pasivo del mismo, que en muchas ocasiones es la propia sociedad. Dicho litigio trascenderá en algunos casos del conocimiento del MP, al conocimiento de la propia autoridad judicial, caso en el cual el propio MP para ser parte como fiscal.

Ahora bien, debe de existir un elemento necesario para que se pueda hablar propiamente de las partes: “el delito”. Esta violación a la ley se sancionará con penas propias de la materia penal. La existencia del delito está supeditada a la relación jurídica que surge de la afectación que sufren los sujetos involucrados, es decir, para que exista el delito debe existir el hecho que se considera como tal y que al efectuarse produce un cambio en la esfera jurídica de los gobernados.¹²⁵

Dentro de los elementos de un litigio, tenemos la existencia de dos sujetos de la relación procesal, es decir, uno que pretende y otro que resiste, así como de un bien jurídico respecto del cual versan la pretensión y la resistencia. En materia penal las partes tienen una connotación diferente que en las demás materia del Derecho, toda vez que no hay intereses particulares en relación a la posible pena o medida de seguridad aplicable. El único interés particular es el relativo al derecho que tiene la víctima u ofendido de solicitar la reparación del daño, por los daños que la causaron la comisión de un delito.

Dentro del concepto de las partes encontramos a la institución de la defensa, la cual en materia penal es muy importante, en virtud de que el defensor “es aquella persona que destierra los obstáculos que pueden perjudicar a su

¹²⁵Cfr. Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Porrúa, México, 1984, p. 80

defensor y su deber es el de devolver la fe que ha perdido en la sociedad. El abogado defensor en la materia penal debe ser una persona titulada, en virtud de que es necesario que un perito en derecho, ya titulado, asesore al sujeto activo del delito, pues una persona que carezca de título, se entiende que no posee todos los conocimientos que sirvan para una adecuada defensa ante las propias autoridades.”¹²⁶

Al hablar del órgano jurisdiccional llega de inmediato a nuestra mente la palabra “juez”, que se aplica al funcionario público que participa en la administración de la justicia con la potestad de aplicar el derecho por vía del proceso. “El juez penal será el representante del Estado, a quien en primera instancia le toca conocer y resolver, que asunto puesto a su conocimiento, es o no delito y de esta manera determinar si la persona señalada por la institución del Ministerio Público es la responsable o no del mismo.”¹²⁷

Para que el órgano jurisdiccional pueda aplicar su potestad punitiva se requiere de una acción, la cual debe ejercitar alguna de las partes. Este mecanismo de la acción será el instrumento jurídico mediante el cual los individuos puedan poner en acción al poder punitivo jurisdiccional.

El depositario de esa acción es el MP, que a nombre de la sociedad excita al órgano jurisdiccional, para que diga el derecho y en la oportunidad el proceso habrá de ejercitar la acción penal, que es la facultad que tiene la institución del Ministerio Público de pedir una pena o medida de seguridad para quien ha cometido un ilícito o haciendo uso de su representación social, puede también solicitar la libertad de una persona cuando se da cuenta que en el proceso no se comprobó un delito ni la responsabilidad penal de alguien y, entonces, vuelve a ejercitar en ese momento la acción procesal penal al formular conclusiones inacusatorias.¹²⁸

¹²⁶ Hernández Silva, Pedro, *Procedimientos Penales en el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 2006, pp. 10-11

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 11.

¹²⁸ Cfr. Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, *Op. cit.*, p. 106.

La acción procesal penal es la facultad que tiene del Ministerio Público, como representante de la sociedad, para solicitar que entre en acción el órgano jurisdiccional, con la finalidad de que declare el derecho en materia penal. Es la facultad que tiene el MP para solicitar las sanciones y medidas de seguridad que deben de aplicarse a quien ha cometido delito y se le ha sometido a un proceso penal.

La acción penal está vinculada al procedimiento en términos generales, es la fuerza que lo genera y lo hace avanzar hasta alcanzar la meta deseada. Tiene un carácter público puesto que su ejercicio está a cargo del Estado, por conducto de uno de su subórganos, para provocar la intervención del juez que resolverá la situación jurídica planteada.¹²⁹

B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO.

El procedimiento comienza con el término constitucional, también conocido como periodo pre-procesal. Inicia cuando se consigna el asunto con el presunto responsable del ilícito hasta que estimando las pruebas ofrecidas por el MP, resuelve este periodo con un auto de formal prisión o de sujeción a proceso.

En esta etapa la Institución del Ministerio Publico cumple con las funciones de ser un órgano de investigación y no de acusación, ya que se encarga de reunir los elementos necesarios para considerar la conducta como la probable responsabilidad y cuerpo del delito. Si es el caso, el MP no puede comprobar los elementos antes mencionados se decidirá no ejercer la misma; si existe alguna casusa de extinción de la misma se decretará el sobreseimiento.

La averiguación previa es el instrumento legal mediante el cual el Ministerio Público integre todas las actuaciones realizadas para determinar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad. Para el Mtro. Hernández Silva la averiguación previa contiene las diligencias que practica la institución del Ministerio Publico, al tener conocimiento de un hecho delictuoso, hasta que

¹²⁹Vid. Alvarado Ramírez, Nicolás, *Radiografía del Proceso Penal Federal*, Porrúa, México, 2006, p. 48.

dicha institución, al considerar acreditado un delito y un probable responsable del mismo, determina si es procedente el ejercicio o no de la acción procesal penal, ante el órgano jurisdiccional.¹³⁰ El mismo autor lo refiere en los siguientes términos:

“Manifestamos, que la ampliación del término constitucional, que en la actualidad procede, solamente puede ser solicitado por razón de defensa, el indiciado y su defensor, nunca el agente del Ministerio Público, ni procedería que se ampliará de oficio.”¹³¹

Una vez concluida esta etapa el MP decidirá sobre la consignación o no del asunto al órgano jurisdiccional. En caso de que se decida ejercer la acción penal podrá realizarse bajo dos modalidades: con detenido, y sin detenido.

a) La consignación con detenido, procederá cuando de las diligencias practicadas por el agente del Ministerio Público en la averiguación previa observa lo siguiente:

- Se acredita la existencia del cuerpo del delito, y
- Existen datos suficientes que hagan presumir la probable responsabilidad penal de un individuo, el cual no se encuentra a su disposición en ese momento.

El agente del MP remitirá las diligencias de averiguación previa, al órgano jurisdiccional, ejercitando con ello la acción procesal penal y solicita se libre una orden de aprehensión o comparecencia del individuo debidamente identificado con nombre y características, para que no se presente a confusiones y se moleste a personas distintas y cuando ya se encuentre a disposición del órgano jurisdiccional se inicie la preparación del proceso.¹³²

¹³⁰Vid. Hernández Silva, Pedro, *Procedimientos Penales en el Derecho Mexicano*, Op. cit., p. 5

¹³¹Ibíd., p. 52

¹³²Cfr. Cossío Zazueta, Arturo Luis, *Manual sobre el proceso penal*, Editorial Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., Primera edición, México, 2007, p. 239

b) La consignación sin detenido procede cuando al ejercitar la acción penal no había persona retenida. El MP realizará consignación sin detenido con el pedimento de orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia al juez. En estos casos, si el delito por el que se ejercita la acción penal no se encuentra señalado como grave por la ley, el juez contará con un plazo de dos días para dictar el auto de radicación. A partir de esta resolución con un plazo de diez días para ordenar o negar la aprehensión, comparecencia o presentación, la cual será solicitada para por el Ministerio Público. Si el delito fuere grave la radicación se hará de inmediato y el juez ordenará o negará la aprehensión dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la radicación.¹³³

Cuando se gire orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia el procedimiento quedará suspendido en tanto se logre la presencia del indicado, ya que no se puede continuar con el proceso en la ausencia del inculcado.

Si la persona es detenida y puesta a disposición de la autoridad judicial o se presenta por su propia voluntad, se deberá hacer constar la fecha y hora en que esto ocurra y a partir de ese momento se iniciará el cómputo del plazo para tomar la declaración preparatoria y para dictar el auto de plazo constitucional.

“Una vez que el Juez recibe el expediente y le es puesta la persona a su disposición, el Juez de Distrito deberá analizar sin necesidad de entrar al estudio de fondo si la detención fue apegada a las disposiciones constitucionales y legales. En caso afirmativo ratificará la detención y se continuará con el procedimiento penal federal. En caso negativo no se ratificará la detención, quedará el inculcado en libertad con las reservas de ley y el Agente del Ministerio Público de la Federación estará en aptitud de solicitar al juez el libramiento de la orden de aprehensión en términos del artículo 195 del Código adjetivo.

¹³³Vid. Cossío Zazueta, Arturo Luis, *Manual sobre el proceso penal*, Op. cit., p. 67

Aclarando que a partir de la puesta a disposición del inculpado el juzgador tendrá el plazo que se refiere el artículo 19 de la Constitución y dichos plazos inician a partir del momento en que el Ministerio Público lo interne en el Centro de Reclusión correspondiente, debiendo este dejar constancia de que el detenido queda a disposición de la autoridad judicial, asentándose el día y la hora.”¹³⁴

Considerando que en ocasiones el inculpado no conoce la materia de procedimiento durante la averiguación previa, es en la diligencia de la declaración preparatoria donde se le brinda con toda certeza la posibilidad de defensa. Para que exista una defensa adecuada el inculpado o su defensa deben tener las facultades para que aporte las pruebas que estime oportunas.

Se le informará de la libertad provisional bajo caución, debiéndose dejar constancia de que se le hizo saber si en el caso concreto procede o no el beneficio, ya que se tuviera el derecho a la libertad provisional bajo caución o no, el juez deberá dictar a más tardar a las setenta y dos horas a partir de la puesta a disposición del inculpado, el auto de plazo constitucional que corresponda, el artículo 19 de la Constitución establece que al vencerse dicho plazo el centro de reclusión no ha recibido copia autorizada de dicha resolución, deberá hacerle saber a la autoridad judicial el vencimiento del plazo y si no recibiera la copia certificada en las tres horas siguientes, tendrá la obligación de dejar en libertad con la reservas de ley al detenido.

La declaración preparatoria es un acto procedimental por medio del cual el órgano jurisdiccional hace del conocimiento a la persona indiciada, los cargos y pruebas que existen en su contra y los derechos y garantías que tiene.

“El juez le informará al indiciado los cargos y hechos que se le imputan, no el nombre del delito porque él no es abogado para saber que es un delito, luego entonces lo que se le debe de

¹³⁴ *Ibíd.*, pp. 19-20

informar son los hechos que se le están imputando, para que éste pueda contestarlos si es su deseo y sirva para su defensa, pues recordemos que en la actualidad a nadie se le puede obligar a declarar respetando la garantía contenida en la fracción II , apartado A del artículo 20 constitucional, asimismo se le debe de dar a conocer las garantías que tiene como indiciado.”¹³⁵

Posteriormente se procede a dictar el auto de radicación. Este es la primera resolución judicial que dicta el juez, con ella nace la potestad del juzgado para resolver todo lo concerniente a ese asunto. Algunos autores señalan el auto de radicación, como “el auto cabeza de proceso”, sin embargo no se le puede considerar al auto de radicación como el auto cabeza de proceso, en razón de que en esta etapa del procedimiento penal aún no se le da inicio al proceso penal, sino que el juzgador observa si existen o no elementos para iniciar un proceso penal.

En esta etapa el Ministerio Público deja de ser autoridad para convertirse en parte del procedimiento penal. A partir de que el juez radica el asunto, el Ministerio Público pierde la potestad o imperio que tenía en la etapa de averiguación previa, pues ahí era autoridad administrativa y decidía cuales eran las diligencias que se debían practicar, así como, de manera provisional determinaba sobre la libertad de una persona que se encontraba sujeta a investigación.¹³⁶

Puede dictarse en tres sentidos: a) auto de formal prisión, b) auto de formal prisión, y c) auto de libertad por falta de elementos para procesar.

Para Arturo Luis Cossío Zazueta los dos primeros se pueden considerar como autos de procesamiento en virtud de que el juez considera que están debidamente acreditados los elementos base de la acción penal.¹³⁷

¹³⁵ Hernández Silva, Pedro, *Op. cit.*, p. 67

¹³⁶ *Ibid.*, p. 54

¹³⁷ Vid. Cossío Zazueta, Arturo Luis, *Op. cit.*, p. 67.

Si el juez considera que no quedó demostrado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, dictará el auto de libertad por falta de elementos para procesar, con la salvedad de que si el Ministerio Público reúna los elementos para demostrar que es procedente el procesamiento para solicitar al juez se dicte orden de aprehensión, el cual tendrá como plazo para actuar el tiempo en el que transcurre la prescripción de la acción penal.

Los efectos de los dos primeros autos serán: a) fijar la litis; b) se ordenar a la identificación del procesado por el sistema adoptado administrativamente para solicitar informes de ingresos anteriores a prisión y se ordene se realicen los estudios de personalidad; c) se suspenderá el ejercicio de los derechos políticos, y d) el de formal prisión tiene el efecto fundamental de justificar la prisión preventiva.

Una vez acordado el auto que declara abierta la instrucción. Es en esta etapa donde se agrupan y reúnen las pruebas, las cuales se proporcionan al juez para que pueda emitir su sentencia y al Ministerio Público para que precise su acusación y el acusado su defensa, en sus respectivas conclusiones.¹³⁸

Los medios de prueba son importantes desde la averiguación previa, en donde el MP con su responsabilidad, debe reunir todo lo necesario para acreditar el ejercicio de la acción procesal penal ante el órgano jurisdiccional, ya que por lógica deberá de considerarse que quien representa a esa institución del Ministerio Público, se encuentra más cerca de los acontecimientos de lo que considera delito y el órgano jurisdiccional está más lejano por que ha transcurrido el tiempo para lograr el encuentro de esa verdad que se busca.¹³⁹

Amplio periodo en que deben aportarse y desahogarse todas las pruebas que las partes señalen y el tribunal declare agotada la averiguación, en el

¹³⁸Vid. Hernández Silva, Pedro, *Op. cit.*, p. 96.

¹³⁹Ibidem.

proceso y si las partes no se oponen a ello, el juzgador le da vista a las partes para la preparación del juicio. “El espíritu de la Constitución en cuanto a la duración del proceso es que éste debe ser breve, toda vez que en el Apartado A del artículo 20, en la fracción VIII en que se señala que la duración del proceso deberá ser de hasta cuatro meses si la pena aplicable no excediere de ese tiempo, salvo que se solicitase mayor plazo para la defensa. Es decir, el proceso debe ser breve pero no a costa de la posibilidad de una defensa seria y eficaz, lo que implica que la garantía de defensa está por encima de la garantía de brevedad.”¹⁴⁰

A partir del auto que declara cerrada la instrucción inicia el procedimiento del juicio denominada primera instancia, en el que las partes fijan sus pretensiones mediante sus respectivas conclusiones, dando lugar a que el juzgador norme su criterio y resuelva el conflicto sometido a su jurisdicción. Esta fase procedimental termina con la sentencia de primera instancia.

El juicio es el periodo mediante el cual las partes sostienen sus argumentos ante el juzgador y formulan sus respectivas conclusiones. Primero el Ministerio Público, quien tiene un término para realizarlo y una vez que ha formulado las que le corresponden, se le da vista al defensor y procesado, para que conteste las mismas haciendo referencia a las conclusiones del MP y a los que ellos consideren que se debe de señalar como alegatos jurídicos y de aquellas pruebas que estimen de importancia, con ello una vez que la defensa formuló sus conclusiones.

Respecto a las conclusiones, se señala una fecha de vista que también la llamen de conclusiones. En ella, las partes ratifican lo expresado, sin que el Ministerio Público pueda ampliarlas. En cambio, el defensor sí puede ampliarlas y formular alegatos. Finalmente, en esa audiencia de vista se le da la palabra al enjuiciado, este generalmente se adhiere a las conclusiones y alegatos de su defensor, citando el tribunal para dictarse sentencia en el término que la ley le otorga y con la sentencia terminaría la primera instancia.

¹⁴⁰Cossío Zazueta, Arturo Luis, *Op. cit.*, p. 113

Existen varios tipos de conclusiones, las cuales son: a) acusatorias; b) no acusatorias; c) contrarias a las constancias procesales; d) de la defensa.

Audiencia de vista se llevará a cabo cuando “transcurrido el plazo para que la defensa formule conclusiones sin que lo haga y se tengan por formuladas las de inculpabilidad, o bien el día en que presente sus conclusiones la defensa, se citará a la audiencia de vista la que deberá tener verificativo dentro de los cinco días siguientes. La cita para la audiencia de vista tiene efectos de citación para sentencia.”¹⁴¹

La finalidad de la audiencia de vista es que se hagan oír las partes por quien las va a juzgar, es decir, es la última diligencia en que el juez va a tener contacto directo con las partes procesales y ésta a su vez será el último momento que puedan alegar lo que a su derecho convengan antes de que el juez cite para sentencia y únicamente no da lugar, a dicha diligencia en el procedimiento sumario del fuero común.¹⁴²

En caso de que transcurra el plazo otorgado al Ministerio Público para la formulación de conclusiones y no las presente se debe informar al Procurador General de la República de dicha omisión para que esta cumpla con esta función en un plazo igual al que tenía originalmente el agente del Ministerio Público. Si transcurre el plazo otorgado al procurador para que realice las conclusiones sin que estas se presenten, se tendrán por formuladas en sentido de no acusación, el procesado será puesto en inmediata libertad y se decretará el sobreseimiento de la causa.

C. RÉGIMEN SANCIONATORIO

La sentencia penal es “el acto por virtud del cual el juez pone fin al proceso en su fase de conocimiento y materializa el *ius puniendi*, la cual, como ya hemos visto, es la facultad estatal para determinar la existencia de un hecho

¹⁴¹Ibíd., p. 235

¹⁴²Cfr. Hernández Silva, Pedro, *Op. cit.*, p. 109

que la ley califica como delito, y en su caso, a un responsable a quien atribuirla. Esta sentencia adquiere, según su efecto, la posibilidad de ser definitiva, cuando admite recurso por cuya virtud puede ser confirmada, modificada o revocada, o firme cuando solo resta su ejecución por tener la calidad de cosa juzgada, lo que significa la terminación normal del Proceso.”¹⁴³

Por su parte Guillermo Colín Sánchez señala, que la sentencia penal es: “La resolución del Estado por conducto del juez, fundada en los elementos del injusto punible y en las circunstancias objetivas, subjetivas y normativas condicionantes del delito y en la cual se define la pretensión punitiva estatal individualizando el derecho y poniendo con ello fin a la instancia.”¹⁴⁴

Para Sergio Javier Medina Peñaloza la sentencia penal tiene en nuestro sistema jurídico las siguientes características:

- a) Siempre es escrita, pues a pesar de que el juicio puede desahogarse en forma oral y que las sentencias que pongan fin a los juicios orales deben ser explicadas en audiencia pública previa citación a las partes, según el artículo 17 constitucional.
- b) Es de orden público, en la medida que tanto en el proceso como en el fallo que lo culmine se ejerce la potestad punitiva que compete exclusivamente al estado.
- c) El alcance de la potestad jurisdiccional que se reconoce en las resoluciones penales de fondo es una cuestión que se vincula directamente con la justicia como institución social.
- d) Conforme a la teoría general del proceso, la sentencia penal nunca es constitutiva; es decir, no tiende a crear nuevas situaciones jurídicas respecto al estado anterior que guardaban.
- e) A diferencia de otras materias jurídicas, la sentencia penal es la única que culmina imponiendo, en caso de condena, una sanción aflictiva:

¹⁴³ Medina Peñaloza, Sergio Javier, *La resolución Penal errores frecuentes*, Porrúa, México, 2009, p.

16.

¹⁴⁴ Hernández Silva, Pedro, *Op. cit.*, p. 110.

la pena, que necesariamente implica la afectación de bienes jurídicos de diversa naturaleza para el sentenciado.

- f) La sentencia condenatoria tiene siempre efectos retributivos (castigo), pero también efectos preventivos, tanto generales como especiales, con el propósito de evitar la comisión de nuevos delitos y servir de ejemplo para toda la colectividad y el propio delincuente
- g) Los pronunciamientos penales producen efecto preclusivo *erga omnes* porque nadie puede reponer la misma cuestión principal sobre la que alguna autoridad ya resolvió buscando una nueva decisión que posibilite castigar o absolver dos veces a un sujeto por el mismo hecho desvalorado por la norma penal.¹⁴⁵

Estas decisiones jurisdiccionales penales responden a ciertos principios constitucionales que no pueden vulnerarse, pues la obligación estatal *puniendi* no es absoluta; es decir, la Carta Magna impone límites a la actividad sancionadora estatal reconociendo al ciudadano ciertas garantías que solo bajo ciertas premisas, previstas en la ley, pueden ser modificadas.

El principio de legalidad es el principal medio de defensa que se le otorga al inculpado en esta etapa del proceso. Como sabemos se encuentra consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución y se garantiza mediante los artículos 103 y 107 de la propia Carta Magna, los cuales proporcionan protección a todo el orden jurídico.

Toda sentencia tiene que sujetarse a ciertos principios inspiradores. En un Estado de Derecho, esto debe darse con mayor razón. De cualquier manera, la sentencia penal estará siempre regida por la congruencia y exhaustividad.

La sentencia penal solo puede condenar, constituir o absolver. Las sentencias absolutorias entran en el género de sentencias desestimatorias. Las sentencias condenatorias y constitutivas son estimatorias.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Medina Peñaloza, Sergio Javier, *La resolución Penal errores frecuentes*, Op. cit., pp. 16-18.

¹⁴⁶ Vid. Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, Editorial Oxford University Press, Segunda edición, México, 2008, p. 375.

Al dictarse la sentencia se deberán señalar los siguientes datos: “el lugar en que se pronuncie, la designación del tribunal que la dicte, nombres y apellidos del acusado, su sobrenombre si lo tuvieran, el lugar de su nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso grupo étnico indígena al que pertenezca, idioma, residencia o domicilio y ocupación, oficio o profesión, además de una breve descripción de los hechos conducentes a los puntos resolutive de la sentencia, las consideraciones, fundamentos y motivaciones legales de la sentencia y la condena o absolución que proceda y demás puntos resolutive correspondientes. Pero además deben hacerse una serie de consideraciones ordenadas que en ocasiones no se presentan.”¹⁴⁷

El artículo 23 de la Constitución establece que siempre que inicie un proceso debe dictarse sentencia en la que se condene o se absuelva al procesado. No puede dejar de resolver el tribunal una causa, teniendo obligación de dictar sentencia en alguno de esos sentidos. Para esta resolución debe acreditarse plenamente, en caso de condena, la existencia del delito y de la responsabilidad penal plena.

La conducta y la tipicidad se tendrán por comprobados si los hechos debidamente acreditados concretan la hipótesis típica correspondiente, mientras que la antijuridicidad y la culpabilidad se acreditan en sentido negativo, es decir, si no existe a favor del inculgado alguna causa de licitud o de inculpabilidad se considerará que existen dichos elementos.

La individualización de la pena significa un aspecto importante para el tema objeto de esta investigación; el Procedimiento Especial Sancionador. Las sanciones jamás podrán ser impuestas de manera igual para todos los casos, toda vez que se tendrá que estudiar cada uno de ellos y especificar las especificidades que lo convierten en único y que por consecuencia tendrán que ser valorados cada uno.

¹⁴⁷ Cossío Zazueta, Arturo Luis, *Op. cit.*, p. 239.

Debemos señalar que la única potestad volitiva del juez es el señalar el monto de la pena, por ello lo debe hacer tomando en consideración la gravedad del delito y peligrosidad del sujeto, pues sabemos que los tipos penales señalan un mínimo y un máximo de pena para los delitos y la situación del juzgador es determinar si va a señalar la mínima, la media, la máxima o una equis distante. En aplicación al Procedimiento Especial Sancionador decimos que los tipos de sanciones ya están aplicados en la legislación, solo falta que una autoridad jurisdiccional sea la facultada para determinar de manera definitiva el primer criterio de sanción.

IV. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

A. GENERALIDADES

Este procedimiento representa un simbolismo muy importante para el Procedimiento Especial Sancionador, toda vez que es un tribunal autónomo constitucional el que se encargará de impartir justicia.

El PES ha sido ubicado por muchos autores y doctrinarios mexicanos como una competencia exclusiva de un tribunal por su eminente carácter jurisdiccional. Sin embargo, lo sigue conociendo y resolviendo una autoridad de carácter administrativo.

Es preciso mencionar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa (TFJFA) nos servirá como referencia de la potestad punitiva de Estado a través de una autoridad jurisdiccional. Para el estudio del procedimiento que se lleva a cabo en este tribunal administrativo haremos referencia en un primer apartado a tres cuestiones básicas: a) naturaleza jurídica; b) estructura orgánica y, c) competencia.

La naturaleza jurídica de este tribunal es de carácter formalmente administrativo, es decir, se encontraba dentro del poder Ejecutivo, ya que era un órgano ubicado en la estructura del Poder Ejecutivo, lo único que lo diferenciaba era la autonomía para dictar sus fallos. Se ha caracterizado por realizar la función contencioso-administrativa, toda vez que no es órgano de consulta de la administración pública ni tiende a proveerla.¹⁴⁸

La fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución prevé la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Ahora bien, la denominación de tribunal “administrativo” en ningún caso acota la competencia del mismo.

Para Iturbe en la actualidad el TFJFA desarrolla una labor jurisdiccional en forma independiente tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial; y como su independencia del Poder Legislativo resulta más que evidente, debemos determinar que el artículo 73, fracción XXIX-H, establece una excepción al principio de la división de poderes a que se refiere el artículo de la propia Constitución.¹⁴⁹

“Si bien es indiscutible que lleva a cabo una función jurisdiccional no pertenece formalmente al Poder Judicial Federal, lo que se corrobora con la lectura del capítulo IV “Del Poder Judicial”, del Título Tercero de la Carta de Querétaro y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995). Tampoco el capítulo III “Del Poder Ejecutivo” del mismo título, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo reputan perteneciente a la Administración Pública Federal. Además, es ostensible que no se encuentra eslabonado en la organización ejecutiva jerarquizada.”¹⁵⁰

Este tribunal resuelve juicios de plena jurisdicción, ya que tramita un auténtico proceso y de que sus fallos tienen efectos relativos solo entre las

¹⁴⁸Vid. Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 2004, pp. 79-80.

¹⁴⁹Vid. Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, *Op. cit.*, p. 81

¹⁵⁰*Ibid.*, p. 83

partes. Sin embargo, debemos apuntar que debido a sus sentencias son revisadas por el Poder Judicial Federal, a través del amparo y del recurso de revisión, el sistema de lo contencioso administrativo mexicano a nivel federal es mixto, pues involucra tanto al tribunal independiente como a órganos formalmente judiciales.

Su estructura se regula en el artículo 2º Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la institución se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales

En el artículo 16 de la ley que regula al tribunal se establece que la Sala Superior se compone de trece magistrados, de los cuales se elige al Presidente; y funciona en Pleno o en dos secciones, los otros dos formaran parte de la Junta de Gobierno y Administración. Para que el Pleno pueda sesionar el quórum debe ser de siete magistrados, tomándose las decisiones por unanimidad o mayoría de votos. La sesiones deben ser públicas, excepto cuando se trate de la designación del Presidente, de asuntos administrativos o la moral, el intereses público o la ley así lo exija, casos en los que serán privadas.

El cargo de presidente durará dos años, sin que la persona designa pueda ser reelecta en forma inmediata, así que si es factible la reelección para un bienio posterior.

Las secciones de la Sala Superior se componen de cinco magistrados cada una, de entre los cuales es electo el Presidente de la sección, así que el Presidente del tribunal no integra sección¹⁵¹. Es indispensable la presencia de por lo menos cuatro magistrados para que puedan tener lugar las sesiones. Los Presidentes tanto de sección como de Sala Regional, duran en su cargo un año y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.¹⁵²

¹⁵¹Artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁵²Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo segundo curso*, Editorial Oxford University Press, Cuarta edición, México, 2005, p. 413

Las Salas Regionales se integran con tres magistrados cada una. Se estima necesaria la presencia de todos para que se puedan celebrar las sesiones, aunque para fallar es suficiente la mayoría de votos.¹⁵³ Todos los magistrados son designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, su designación es por un periodo de seis años.

El establecimiento de las Salas Regionales será facultad de la Sala Superior dividir el territorio nacional en las regiones que resulten indispensables para la impartición de justicia administrativa a nivel federal, asimismo deberán determinar el número de salas que habrá por región. Actualmente se encuentran distribuidas en veinte regiones de las cuales están funcionando de manera permanente 36 salas regionales.

En un primer plano, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece la competencia que podríamos llamar “general del Tribunal”. Este precepto, que se identifica con el capítulo II de la ley, intitulado “*De la competencia material del tribunal*” prevé los casos en los que la institución puede ejercer sus facultades jurisdiccionales.

La competencia actual del Tribunal para resolver controversias administrativas comprende los siguientes aspectos:

- a) El tributario;
- b) Las controversias sobre las prestaciones de seguridad social a que se refieren las fracciones IV y V;
- c) Las resoluciones definitivas que dicten autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada, en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública;
- d) Los créditos o responsabilidades contra servidores públicos de la federación o del Distrito Federal, así como en contra de los particulares que resulten involucrados;

¹⁵³ Artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

- e) Las resoluciones que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, así como de sus organismos descentralizados;
- f) Las decisiones en materia de la ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- g) La materia de comercio exterior, siempre que se trate de los supuestos del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- h) Las resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente;
- i) Los juicios en los que se impugnen las resoluciones que decidan los recursos administrativos, promovidos contra los actos que se mencionan en las primeras trece fracciones;
- j) Los litigios señalados en las demás leyes como competencia del Tribunal.
- k) Juicio de lesividad;
- l) Los juicios en los que se impugne una resolución negativa ficta “configurada”, tratándose de las materias a que se refiere el propio artículo; así como de los procesos en los que se reclame la negativa de una autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta y;
- m) Propiedad intelectual.

B. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

El proceso está constituido por una controversia entre partes que se puede dividir en dos grandes etapas: la instructiva y la resolutive. La primera, a su vez, se subdivide en tres fases: postulatoria, probatoria y conclusiva.

El periodo postulatorio se refiere a la presentación de la demanda, ampliación, así como a la contestación de ambas. La fase probatoria comprende los actos de ofrecimiento, admisión y desahogo de las probanzas de las partes así como la práctica de las que de oficio ordena el tribunal. Finalmente, la fase conclusiva entraña la presentación de los alegatos de las partes, con lo que el tribunal esta en aptitud de dictar sentencia.

El actor generalmente es el particular que impugna un acto administrativo; y solo en los llamados juicios de lesividad es una autoridad ejecutiva a la que demanda la modificación o la nulidad de una resolución favorable a un particular. Tiene el carácter de demandado la autoridad que emitió la resolución que se refuta.

El tercero interesado es la persona que tenga un derecho subjetivo contrario o incompatible con la pretensión del actor, es decir, que tenga un interés jurídico directo en la subsistencia del acto administrativo impugnado.

El proceso principia con la presentación de la demanda, lo cual se considera como el acto de petición, que debe manifestarse por escrito, y a través de ella la parte actora ejercita su acción exponiendo ante el tribunal la pretensión consistente en que se anule un determinado acto administrativo abriendo así el proceso.

De conformidad al artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo la demanda se debe presentar por escrito directamente ante la Sala Regional a la que el asunto corresponda, dentro del plazo de cuarenta y cinco días posteriores a aquel en el que haya surtido efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada, pudiendo remitirse por correo certificado única y exclusivamente cuando la parte actora tenga su domicilio fuera de la población en las que se encuentre la sala, con la condición de que el envío se haga desde el lugar donde reside el actor, caso en el cual se tendrá como fecha de presentación la del día en que se haya efectuado el depósito en la oficina de correos.

Cuando se impugne una negativa ficta, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo posterior al plazo con el que se cuentan las autoridades para resolver las instancias o peticiones que se formulen (tres meses). Otra excepción al plazo de 45 días la establece el artículo 95, fracción V, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que dispone que para impugnar un requerimiento de pago tendiente a hacer efectiva una fianza, las instituciones

afianzadoras cuentan con un término de treinta días naturales para presentar la demanda.

De conformidad al artículo 14 los requisitos de la demanda son:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente.
- II. La resolución que se impugna
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda
- V. Las pruebas que ofrezcan
- VI. Los conceptos de impugnación
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Adjunto a la demanda deberá ir: copia del propio libelo de los documentos anexos para cada una de las partes, el documento que acredite la personalidad cuando se promueva en nombre de otro; el documento en el que conste el acto impugnado o, en su caso, la copia sellada de recibido de la instancia no resuelta por la autoridad demandada; constancia de la notificación del acto impugnado, las pruebas documentales que se ofrezcan y, en su caso el cuestionario que deben desahogar los peritos y el interrogatorio para los testigos.

Posteriormente, la autoridad demandada tendrá que contestar la demanda en un plazo de 45 días.¹⁵⁴ La actitud más común que asumen las autoridades es la de comparecer al tribunal contestando la demanda. Se entenderá como el acto a través del cual éste deduce excepciones y opone defensas, delimitando hechos sobre los que versarán las pruebas así como la materia de la sentencia.

¹⁵⁴ Artículo 19 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Se establece que el demandado cuenta con 45 días, posteriores a aquel en el que surta efectos el emplazamiento, para contestar la demanda; y que, de no producirse la contestación en tiempo o formulada pero sin referirse a todos los hechos expuestos por la parte actora, se tendrá por cierto los imputados en forma precisa al demandado salvo prueba en contrario. Al igual que el actor, el demandado debe anexar ciertas constancias a su criterio de contestación, los cuales son: copias de su escrito de contestación para el actor y el tercero; el documento que acredite la personalidad del representante del particular demandado; el cuestionario que deba contestar el perito o en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el actor y las pruebas documentales que ofrezca.

“La demanda puede ser ampliada: cuando se reclame una negativa ficta, cuando se den a conocer al actor en la contestación de demanda, el acto del que deriva el impugnado o su notificación; cuando el demandante diga que el acto impugnado no le fue notificado o lo fue ilegalmente; y, finalmente cuando sin cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada la autoridad introduzca en la contestación de demanda consideraciones desconocidas por el actor. El escrito de ampliación de demanda puede presentarse dentro del plazo de veinte días, posteriores a aquel en el que surta efectos la notificación del acuerdo admisorio de la contestación.”¹⁵⁵

Con la reforma de 2001 es procedente solicitar ante el tribunal la suspensión de la ejecución del acto impugnado. Se podrá tramitar incidente de suspensión para los casos en los que la autoridad ejecutora, en sede administrativa niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.

El término para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días; y que el escrito respectivo debe cumplirse, en lo conducente, los mismos requisitos que el que contesta la demanda.

¹⁵⁵ Artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

El artículo 29 de la citada ley señala que solo se reconocen como incidentes de previo y especial pronunciamiento que pueden plantearse en la contestación de la demanda son: la incompetencia; la acumulación; la nulidad de notificaciones; el de interrupción del juicio por causa de muerte; disolución, incapacidad o declaración de ausencia; y la recusación por causa de impedimento. Los cuales afectan de manera preponderante y sustancial el proceso, por lo que deben resolverse antes de que se decida el fondo del asunto.

El artículo 40 de esta misma ley señala que en la fase probatoria serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

En un término de diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no exista ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, al vencer este plazo, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

C. RÉGIMEN SANCIONATORIO

Hasta ahora hemos expuesto que el proceso ante el TFJFA se desarrolla en dos grandes etapas: la instructiva y la resolutive. En los apartados anteriores se hizo una breve reseña de todo lo que implica la primera etapa, por lo que es momento de desarrollar la segunda.

La etapa resolutive se convierte en el momento culminante de todo procedimiento jurisdiccional. En ella el juzgador se encarga de considerar todas y cada una de las actuaciones hechas ante él, con la finalidad de resolver sobre la controversia que fue planteada ante él. Como todos sabemos el instrumento jurídico que se utiliza para plasmar la decisión final de esta autoridad se denomina "sentencia".

Desde luego, como acto jurisdiccional por excelencia, la sentencia implica la aplicación del Derecho objetivo a un caso concreto por parte del tribunal para concluir en forma normal el proceso, es decir, para decidir la cuestión principal debatida por las partes, así como para resolver las cuestiones incidentales que hubieran surgido durante el transcurso del desarrollo del juicio.¹⁵⁶

Las sentencias que emite este tribunal deben cumplir ciertas condiciones (mismos requisitos de forma que en la sentencia civil y penal,¹⁵⁷ tanto de forma como de fondo, las cuales son:

- a) El artículo 270 del Código Civil, regula que se debe preceptuar que las actuaciones judiciales pueden efectuarse en cualquier forma, siempre y cuando la ley no tenga prevista una especial, lo que significa que las sentencias no cuentan con alguna forma especial o algún parámetro que seguir, basta con que contenga los datos mínimos que establecen los preceptos legales.

¹⁵⁶Vid. Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Op. cit., p. 171.

¹⁵⁷Estos requisitos fueron detallados anteriormente en el apartado referente al proceso penal federal.

- b) La sentencia de estar por escrito y deberá estar redactada en español, debiéndose escribir con letra las fechas y las cantidades.

Esta sentencia a su vez se divide en cuatro partes:

1. El preámbulo, mismo que deberá contener el tribunal que pronuncia la sentencia, lugar, fecha y los datos que sirvan para reconocer completamente y sin duda el asunto, así como las partes del juicio y el número que se haya servido dictar al expediente en turno.
2. Los resultandos, mediante el cual se narra por orden cronológica todas y cada una de las actuaciones que obren en el expediente, tales como la demanda, la contestación a la misma, la admisión y desahogo de pruebas y la presentación de los alegatos, sin entrar a la resolución del presente.
3. Los considerandos, considerada como la parte más importante de la sentencia, porque el tribunal analiza y decide sobre la pretensión y la contraprestación, examinando todos y valorando las pruebas aportadas las partes, estimando los alegatos presentados.
4. Los puntos resolutivos, que expresa de manera concisa los considerandos, el cual va a indicar el sentido del fallo.

La sentencia debe firmarse por los magistrados que dicten y por el secretario que la autoriza. En relación con los presidentes de las salas regionales no existe disposición similar, por lo que se entiende que la sentencia la deben firmar los tres magistrados, en unión del secretario.¹⁵⁸

Las sentencias que emite este Tribunal se pueden clasificar en dos: fondo y de sobreseimiento. Las primeras entran en el estudio de las controversias planteadas ya que se estima competente y dentro de las facultades del Tribunal. Las segundas no entran al estudio del tribunal, toda vez que se

¹⁵⁸Vid. Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Op. cit., p. 171, p. 173

queda sin materia de juicio la controversia; así como se considera inadmisibles por falta de algún presupuesto procesal.

Las resoluciones que entran al estudio de fondo a su vez cuentan con una categoría de resolución, como lo son las nulidades, mismas que se clasifican en lisa y llana para efectos. Para entender las dos categorías de nulidad debemos tener presentes las causales de ilegalidad de las resoluciones administrativas que pueden ser aplicadas por el Tribunal.

“Estrechamente relacionado con el artículo 238, el último párrafo del 239 dispone que cuando se den los supuestos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 238 (omisión de requisitos formales y vicios del consentimiento), la sentencia “declarara la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución”, lo que significa por exclusión, que en los otros casos (fracciones I, IV y V), la nulidad se decretará de manera lisa y llana, aunque para estos supuestos el precepto establece que el tribunal “también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”¹⁵⁹

La sentencia que declara la nulidad para efectos desde luego es de condena, puesto que obliga a la autoridad demandada a hacer algo: dictar una nueva resolución administrativa o reponer el procedimiento, lo que sucede cuando es la propia resolución impugnada la que adolece de uno o varios vicios de forma, o cuando la ilegalidad fue cometida durante la secuela del procedimiento que culminó con la resolución impugnada, si bien se declara la nulidad es con la finalidad de que se reponga el procedimiento subsanando la irregularidad encontrada y se emita nueva resolución.

La nulidad lisa y llana, que debe decretarse:

1. Ante la incompetencia de la autoridad demandada;

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 190

2. Si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se efectuaron, fueron diversos o se apreciaron equivocadamente;
3. Cuando la autoridad violó las normas aplicadas o dejó de aplicar las debidas;
4. Cuando el ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales fueron conferidas; significa que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se limita a resolver que la resolución impugnada, no produce efecto legal alguno, sin imponer a la autoridad demandada una obligación específica; la sentencia correspondiente es meramente declarativa.

Una vez que se dicta la resolución se procede a la ejecución de la sentencia. “Lo que caracteriza a la sentencia de condena –dice Fix Zamudio-, es la obligación expresa o implícita de que la parte en cuya contra se ha dictado el fallo observe determinada conducta, y en todo caso las resoluciones de nulidad implican una obligación genérica de resarcimiento”.¹⁶⁰

Cuando se trata de una sentencia que haya declarado la nulidad para el efecto de que la autoridad demandada reponga el procedimiento o emita un nuevo acto deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contado a partir de que el fallo haya quedado firme.

Con fundamento en todo lo anterior estamos en posibilidad de establecer la utilidad de los procesos jurisdiccionales, ya que en ellos es más notorio el provecho de que las autoridades jurisdiccionales sean las encargadas de resolver estas infracciones de Ley. Una autoridad jurisdiccional es un órgano del Estado especializados en la impartición de justicia, hecho que es una gran ventaja porque es su única función.

La presente investigación sobre los casos en que resuelven los distintos tipos de autoridades está encaminada a determinar cuál sería el camino más efectivo para el Procedimiento Especial Sancionador en materia electoral.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 196

Hasta ahora hemos visto que las autoridades jurisdiccionales llevan cierta ventaja debido a que son autoridad especializada en la impartición de justicia.

Las autoridades jurisdiccionales cuentan con toda la infraestructura y personal capacitado para la realización de las labores de investigación, así como para el desarrollo de cada una de las etapas de los procedimientos, mientras que las autoridades administrativas sufren más a la hora de realizar estas actividades.

En materia electoral la impartición de justicia encuentra una disyuntiva en el PES, objeto de la presente tesis, por lo que el siguiente apartado estará dedicado a encaminar la investigación hacia la materia electoral.

V. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA ELECTORAL.

La reforma constitucional de 2007 en materia electoral simbolizó un cambio radical en múltiples aspectos. Estableció una modificación en toda la organización político electoral, en función de que se decretaron nuevas reglas para la organización y el desarrollo de los procesos electorales.¹⁶¹

Dentro de los cambios que surgieron de esta reforma constitucional, podemos destacar con especial énfasis, la imposición de nuevas y muy gravosas atribuciones al IFE, las cuales lo han convertido no solo en un ente regulador de los procesos electorales, sino que también lo han constituido, para todo propósito práctico, como un “juzgado” de primera instancia en los casos de violaciones en propaganda política electoral.

¹⁶¹ Debemos señalar al proceso electoral como la actividad del estado que comprende todas las actividades y decisiones que llevan a cabo los ciudadanos, los partidos políticos y las instituciones electorales, y que van desde la convocatoria para la competencia electoral hasta la expedición de constancias a los candidatos ganadores de una contienda, implica la idea de una serie de actos secuenciales mediante los cuales progresa una decisión final que expresará la voluntad del electorado por medio de votos, y que al mismo tiempo es el medio y la garantía del libre ejercicio electoral y de la autenticidad de sus resultados. Becker, Cesar, Derecho Electoral 2006, Serrano, Fernando (Coord.), México, Editorial Porrúa, Primera Edición, 2006, p. 188

La materia electoral en México se ha ido desarrollando a pasos enormes, ya que desde la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 hasta la reforma de 2007 hemos podido ver la gran evolución en el marco jurídico. El eje medular de la última reforma fue el modelo de comunicación político electoral, radicalmente distinto al anterior. Este nuevo modelo significó grandes cambios para las instituciones electorales, ya que entre otros aspectos se crearon mecanismos administrativos para sancionar las violaciones al nuevo modelo de comunicación.

Así el Instituto Federal Electoral sufrió un cambio significativo, en su esfera atributiva, ya que es la autoridad encargada de vigilar, repartir y sancionar los tiempos del Estado para la propaganda política electoral, así como organizar y vigilar que los procesos electorales se desarrollen con toda paz y tranquilidad. Por otra parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también sufrió algunos cambios, baste con destacar que es la autoridad jurisdiccional ante la cual se podrá interponer medio de impugnación ante las resoluciones del IFE en materia de estos nuevos procesos administrativos.

Algunos de los procedimientos instaurados en la mencionada reforma son:

- a) El Procedimiento Especial Sancionador.
- b) El Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.
- c) El Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas (funcionarios electorales del Instituto Federal Electoral).

Se toma en consideración al Procedimiento Sancionador Ordinario porque fue el antecesor de los procedimientos sancionatorios administrativos en materia electoral. Este último procedimiento sentó las bases para la creación de los antes mencionados.

Los cambios en la materia sancionadora electoral y su poca vigencia nos permiten un amplio estudio de su aplicación. Por ello, nos avocaremos a

revisar los procedimientos sancionadores electorales y culminará analizando la mejor propuesta para el Procedimiento Especial Sancionador. Buscaremos los beneficios de la reforma de 2007, al tiempo que determinaremos cuáles podrían ser algunas condiciones que permitirían un mejor y mayor desarrollo al espíritu sancionador de los procesos electorales. Explicaremos, además, los tipos de Procedimientos Especiales Sancionadores, su tramitación y resolución, para dar paso a los problemas y beneficios que actualmente se presentan en su desarrollo.

CAPÍTULO TERCERO

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO

El Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo constitucional, cuya función principal es la conducción de las elecciones federales, cuenta con la potestad de aplicar sanciones a quienes violen las leyes o incumplan las resoluciones que este mismo Instituto llegue a dictar.

La evolución jurídica que ha sufrido este organismo a través de las diversas reformas constitucionales y legales ha propiciado un crecimiento en el campo de sus tareas y responsabilidades, entre las cuales destaca justamente la función sancionadora.

Con la reforma constitucional del 2007 y la legal del 2008 el Instituto sufrió una evolución en sus atribuciones y competencias, entre las que destacan la instrumentación y tramitación de los distintos procedimientos administrativos; a saber: a) el Procedimiento Especial Sancionador; b) el Procedimiento en Materia de Quejas y Denuncias sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos y c) el Procedimiento para la Determinación de Responsabilidades Administrativas (de los funcionarios del Instituto Federal Electoral). Asimismo, y aunque no es producto de esta reforma, debe mencionarse que todas ellas se vinculan con el Procedimiento Ordinario Sancionador.

Estas nuevas e importantes tareas requieren un análisis minucioso en su tramitación y resolución, lo cual implica un amplio conocimiento de las nuevas funciones y atribuciones que adquirieron las autoridades electorales.

Antes de entrar al estudio de cada procedimiento administrativo sancionador, los cuales fueron instaurados en la última reforma electoral, resultaría indispensable referirnos primero a algunos aspectos generales de la materia electoral (evolución democrática) para posteriormente, adentrarnos en las

particularidades de estos procedimientos, tales como los sujetos y las conductas sancionables, así como las sanciones aplicables.

I. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

Para iniciar con el estudio de los distintos procedimientos administrativos sancionadores que existen en la legislación electoral mexicana, es necesario recordar que el Derecho Administrativo Sancionador es la rama del Derecho Público (surgida de la relación existente entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo) que consiste en la aplicación de la potestad sancionadora del Estado, por la cual se sancionará a los sujetos que cometan infracciones, garantizando en todo tiempo el derecho de los inculpados a contar con una defensa apropiada.

Esta disciplina se caracteriza por adoptar un papel activo dentro de las instituciones electorales, toda vez que aporta las normas y la interpretación de las mismas. Al respecto, el Instituto Federal Electoral ha proveído a la legislación general con reglamentos relacionados con quejas genéricas y con fiscalización, que llegaron a establecer 200 faltas, al tiempo que estableció reglamentos específicos para atender los asuntos inéditos de precampañas y de participación de gobernantes. Al mismo tiempo, el Tribunal Electoral ha participado activamente en el enriquecimiento de la interpretación normativa y sobre todo de los valores sustanciales del Derecho Electoral, los cuales tenían que ser observados en el momento de aplicarse la parte vinculada con las sanciones; lo enriqueció así con resoluciones, criterios, tesis relevantes y jurisprudencia.¹⁶²

Este tipo de derecho surge eminentemente de la intrínseca relación de las instituciones electorales con la potestad punitiva del Estado, y se caracteriza por determinar la sanción que merecen los sujetos que violen la equidad de la contienda electoral. Esta rama se amplía para atender a las atribuciones y

¹⁶²Vid. *Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, número especial 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época, Año 1, Mayo 2008, p. 371.

facultades que se les dan a los propios organismos electorales, toda vez que cada nueva regla que se implanta puede ser violada por alguno de los sujetos regulados por el Código de la materia, ello da vida a que se elabore un nuevo procedimiento sancionador.

Es a partir de las citadas reformas, que el régimen sancionador electoral tiene un rango constitucional identificado en el apartado D del artículo 41, que establece que las violaciones de la Base Tercera tienen que ser sancionadas a través de un procedimiento expedito, y en el artículo 99, desde el momento en que se faculta al TEPJF para revisar las sanciones impuestas por el IFE, no solo a los partidos políticos, sino también a las personas físicas y morales.¹⁶³

Ahora bien, es importante hacer mención del papel que juegan tanto los sujetos sancionables como las autoridades encargadas de sancionar. En materia del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, la autoridad sobre la que gira toda actividad es el IFE. Como ejemplo diremos que órganos como los Consejos Distritales del Instituto y la Unidad de Fiscalización, son competentes para sancionar las violaciones que se cometan en materia de propaganda impresa o cualquier otro medio diferente a lo que se transmita en radio y televisión, mientras que la segunda mencionada puede sancionar con motivo de la fiscalización de los recursos de los sujetos que mencionaremos más adelante.

La tutela administrativa se justifica ante la incompetencia de los medios judiciales para la revisión de los actos que no son regulados por alguno de los medios de impugnación previsto en la Ley. Ahora bien, es preciso señalar que existe ya una consolidación de los medios judiciales, y que la tutela o autotutela administrativa, como se conoce en la doctrina del derecho administrativo, pierde su importancia, relevancia, ya que muchas veces se utiliza para obstaculizar la resolución definitiva ante el TEPJF.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 372.

El Procedimiento Especial Sancionador es materia del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, toda vez que el Instituto Federal Electoral es la autoridad encargada de desarrollar toda la tramitación y resolución del mismo. Los distintos tipos de procedimientos sancionadores de los procesos electorales siempre se deberán regir por este derecho, el cual se tramitará respetando los principios del Derecho Administrativo Sancionador y sobre todo cumpliendo y vigilando cada una de las partes del mismo.

Con lo hasta ahora expuesto estamos en aptitud de explicar las generalidades de estos procedimientos, mismos que surgieron con el espíritu de la reforma electoral de 2007. La mencionada reforma implantó la necesidad de establecer mecanismos que regulen las nuevas reglas del proceso electoral.

Los siguientes apartados se dedicarán a establecer los cambios al proceso, toda vez que permiten una nueva reglamentación de los procedimientos administrativos sancionadores.

II. EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

El Procedimiento Especial Sancionador forma parte de la cultura jurídica electoral de nuestro país. Para entenderlo es necesario hacer una pequeña pausa en la evolución democrática, toda vez que a través de este proceso es que se puede entender las causas de origen y su implementación en la reforma de 2007.

La evolución democrática implica los cambios efectuados durante las diversas reformas constitucionales en la materia. El régimen jurídico electoral ha sufrido grandes transformaciones a lo largo de la vida de la democracia en México, estos cambios han hecho que el régimen electoral sea cada vez más fuerte y confiable. Esta evolución ha ido desde la calificación de las elecciones, el régimen de partidos políticos, la creación y evolución de los organismos electorales y de los principios que rigen el ámbito electoral, entre otros temas.

Dicho proceso nos servirá para ubicar al Procedimiento Especial Sancionador en el marco del Derecho Electoral, y nos ayudará a determinar por qué el Instituto Federal Electoral es quien lo regula; también permitirá conocer un poco de la vida jurídica de los organismos electorales y de los mecanismos que estos utilizan.

A. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En la actualidad el Instituto Federal Electoral es el organismo electoral más importante del país. Es la base todo el régimen electoral de México, ya que con sus diversas atribuciones y facultades pone en marcha todo el sistema electoral mexicano. Para el Procedimiento Administrativo Sancionador es útil explicar las funciones, características, fines y principios que regulan a este organismo.

Partiremos diciendo que el surgimiento del IFE se produce como respuesta al constante litigio sobre las instancias encargadas de organizar las elecciones y sobre la construcción institucional electoral. Desde la importante reforma política de 1977 la discusión sobre la organización de las elecciones no ha cesado en México. Tras los cuestionados comicios federales de 1988 se procedió a una reforma en la que se rediseñó el ente público encargado de la organización de los comicios, así que por esos motivos, a partir de una reforma constitucional al artículo 41 de 1990, se crea el IFE. Con la creación del Instituto se permitió, entre otras cosas, la incorporación de los partidos políticos nacionales en los procesos de la organización electoral.¹⁶⁴ Este proceso de reforma política constitucional, inició en 1989 y culminó en 1990, con el se fortaleció un vínculo partidista con la ciudadanía, la cual también participó con aportaciones ideológicas para esta transformación.¹⁶⁵

¹⁶⁴Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 2005, p. 312.

¹⁶⁵González Oropeza, Manuel (Coord.), *La Justicia Electoral en México 20 años*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo I, Estudios Doctrinales, México, 2009, p. 330.

Inició sus actividades el 11 de octubre de 1990, como resultado de diversos procesos de reforma política, que culminaron en la creación de una ley electoral federal especializada, denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en donde se define al *Instituto Federal Electoral*, como la instancia encargada de organizar las elecciones federales en nuestro país. Derivado de su inclusión en la Constitución, el IFE es un organismo público autónomo constitucional, independiente en sus decisiones y funcionamiento, encargado de llevar a cabo la función del Estado de organizar las elecciones federales. Dotado de personalidad y patrimonio propios, tiene a su cargo la preparación, realización y vigilancia de los procedimientos electorales ordinarios y extraordinarios, indispensables para la renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.

La principal finalidad por la que se crean los organismos electorales consiste en posibilitar y fomentar la participación inmediata y directa de los ciudadanos en los comicios, así como fomentar y crear una mayor actividad de las asociaciones, agrupaciones y partidos políticos en la vida democrática del país. Sujetando su actuación a lo previsto en el marco normativo para generar mayor cumplimiento a la Constitución.¹⁶⁶

Entre sus fines y atribuciones podemos establecer las siguientes:

Fines:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.

¹⁶⁶En el siglo pasado se establecieron de manera general los contenidos económicos y sociales en las Cartas Magnas de los países democráticos, en los cuales se elevan a rango constitucional los derechos de “segunda generación”. Estos son conocidos también como los derechos sociales de los ciudadanos. A partir de la segunda mitad del siglo pasado es que se constitucionalizan los partidos políticos, se protegen las garantías político electorales y ya se habla de los derechos de la “tercera generación” o las protecciones constitucionales al aprovechamiento y desarrollo sustentable. Vid. Muller Díaz, Luis, *Manual de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos 1995 y *Manual para la calificación de hechos violatorios de Derechos Humanos de la CNDH*, entre otros.

- Asegurar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la elección periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad de sufragio.

Atribuciones:

- Integrar y actualizar el Registro Federal de Electores.
- Delimitar y revisar periódicamente la geografía electoral.
- Registrar a los partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales.
- Registrar las candidaturas a cargos de elección federal.
- Preparar la jornada electoral.
- Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla.
- Computar los resultados electorales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores.

Este organismo, a su vez, cuenta con características propias que lo convierte en un ente de naturaleza administrativa, único en su especie. Esta naturaleza le permite cumplir con sus fines y objetivos, toda vez que son herramientas para la organización de las elecciones.

El marco legal del Instituto le proporciona las siguientes características:

- Goza de paridad de rango con los demás órganos del Estado, y de un ámbito material de competencia constitucionalmente predeterminado, mismo que no puede ser alterado por los otros poderes.
- Su autonomía constitucional se manifiesta de diversas formas, puede ser: a) de tipo político, toda vez que es ajeno a los interés de los partidos políticos; fuera de los cauces estrictamente institucionales; b) jurídico, en el sentido de que los órganos constitucionales autónomo

gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal, c) administrativo, que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado, d) financiero, que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales a través de un anteproyecto de presupuesto que es normalmente sometido a la aprobación del poder Legislativo.

- Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad.
- Sus integrantes son apartidistas en el sentido de que no pertenecen a los partidos políticos. De hecho, entre los requisitos que se necesitan reunir para poder formar parte del Consejo General del IFE figuran los de no desempeñar o haber desempeñado el cargo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político, no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político en el periodo ya señalado.¹⁶⁷

Por último, haremos referencia a la estructura de dicho organismo. Esta es de suma importancia para el procedimiento tema de la presente tesis, toda vez que el Procedimiento Especial Sancionador se puede dividir en dos vertientes, como lo veremos más adelante, en las cuales serán diferentes órganos del Instituto los encargados de conocer y resolver estos procedimientos.

La estructura del Instituto Federal Electoral se encuentra regulada por el artículo 41, fracción III de la Constitución y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las cuales se establecen que

¹⁶⁷Vid. Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Op. cit., p. 312

esta estructura se integrara de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.¹⁶⁸

La estructura del IFE está integrada por.

- **Órganos de Dirección:** el Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales
- **Órganos Ejecutivos y Técnicos:** Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva, Juntas Locales Ejecutivas y Juntas Distritales Ejecutivas
- **Órganos de Vigilancia:** La Contraloría General del IFE, la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos, la Comisión Nacional de Vigilancia, las Comisiones Locales de Vigilancia y las Comisiones Distritales de Vigilancia, la Comisión de Quejas y denuncias, la Comisión de Radio y Televisión, etc.
- **Órganos Centrales:** Consejo General, Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

El Consejo General es el órgano superior de dirección, el cual se integra por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, así como los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo, el cual es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

La manera de elegir a los Consejeros Electorales y al Consejero Presidente se realiza a través de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, la duración en el cargo de los consejeros se modificó a partir de la reforma constitucional de 2007, ya que para el consejero Presidente se estableció en seis años, con posibilidad de ser reelecto una sola vez mientras que para los ocho consejeros electorales se estableció una permanencia de nueve años, sin la posibilidad de ser reelectos. Cabe apuntar que la renovación de este

¹⁶⁸Vid. Vázquez del Mercado, Oscar, *Autoridades Administrativas en el Derecho Electoral*, en *Derecho Electoral, Op. cit.*, p. 179.

Consejo se tendrá que realizar de manera escalonada, por tercios y se realizará cada tres años.

Los representantes del Poder Legislativo serán incorporados por la Cámara de Diputados por designación de los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un consejero por cada grupo parlamentario.

Como máximo órgano ejecutivo central existe la Junta General Ejecutiva, presidida por el Consejero Presidente del Consejo General. De esta manera, el Consejero Presidente, al presidir el Consejo General y la Junta, sirve de puente entra la parte directiva y ejecutiva, propiciando un acercamiento y una coordinación entre ambas. Además del Consejero Presidente, integran la Junta: el Secretario Ejecutivo del Instituto y los titulares de las direcciones ejecutivas siguientes: del Registro Federal de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos, el de Organización Electoral; el de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el de Administración.

Las comisiones son grupos de trabajo que permiten solventar las problemáticas de los temas centrales motivo de su integración, por lo que trabajan sobre las medidas y desarrollos de los problemas que pueden solventar. Asimismo, funcionaran permanentemente y se integrarán por Consejeros Electorales designados por el Consejo General, dichas comisiones son:

- Capacitación Electoral y Educación Cívica,
- Organización Electoral,
- Prerrogativas y Partidos Políticos,
- Servicio Profesional Electoral,
- Registro Federal de Electores; y
- Quejas y Denuncias

El Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un Consejero Electoral.

Los Consejeros Electorales podrán participar hasta en dos de las comisiones que se integren, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes. Todas las comisiones se integrarán con un máximo de tres consejeros electorales, además, podrán participar con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, así como los representantes de los partidos políticos, salvo la del Servicio Profesional Electoral.

Las comisiones permanentes contarán con un secretario técnico que será designado por su presidente dentro del personal de apoyo adscrito a su oficina. El titular de la Dirección Ejecutiva correspondiente asistirá a las sesiones de la comisión solo con derecho de voz.

Además del Consejo General y de las comisiones, como órganos de dirección del Instituto, existen 32 consejos locales y 300 Consejos Distritales que integran la estructura descentralizada del mismo. Dicha estructura reproduce a escala local y distrital la organización de los órganos centrales. De esta forma, existe en cada entidad federativa una estructura colegiada encargada de la función directiva de la organización de las elecciones y de las demás tareas del IFE.¹⁶⁹

Es preciso mencionar especialmente a la Contraloría Interna del Instituto, toda vez que es una enorme aportación en materia de transparencia. Encuentra su fundamento legal en el artículo 41 constitucional, ya que se determina su existencia y responsabilidad sobre la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto y de cualquiera de sus órganos, ya que cuenta con autonomía técnica y de gestión.¹⁷⁰ Su titular es designado por el Congreso de la Unión y no por el Consejo General, como era anteriormente.

La reforma constitucional del 13 noviembre de 2007 introdujo a la estructura del Consejo General del Instituto un órgano técnico encargado de la

¹⁶⁹Vid. Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Op. cit., p. 313.

¹⁷⁰Guerrero Pozas, Gregorio, *La Contraloría General del Instituto Federal Electoral, en Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, Primera Edición, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Noviembre de 2008, p. 512.

fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales¹⁷¹, el cual goza de autonomía en su gestión, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo General, mediante propuesta del consejero presidente y que de conformidad al artículo 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se denomina Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.¹⁷²

El titular será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determina la ley. Dura en su cargo seis años o podrá ser reelecto por una sola vez. Está adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General.

De manera general podemos decir que hemos hecho un pequeño esquema y análisis de los diversos órganos que integran al IFE. Es importante conocer cada una de las partes que lo integran y de manera general cuáles son las atribuciones de cada una, ya que para el Procedimiento Especial Sancionador es necesario que se defina en qué grado y en qué momento actúan cada una de las partes del Instituto.

A manera de conclusión decimos que es el órgano del Estado más importante creado en las últimas décadas. Es el organismo autónomo constitucional más importante del país, pues gira la vida de la democracia alrededor de él. Si bien se trata de una Institución sólida y eficiente, no dejan de existir propuestas que ayudarían a mejorar y hacer más eficiente las funciones del mismo.

B. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA MATERIA ELECTORAL

Este organismo público autónomo constitucional cuenta con una serie de principios establecidos para su mejor funcionamiento. “Es factible inferir que los principios rectores de la función estatal electoral son las líneas

¹⁷¹ En el artículo 41, fracción V, párrafo decimo, de la Constitución.

¹⁷² Vid. Zavala Arredondo, Marco Antonio, *La fiscalización de los recursos*, en Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo, Op. cit., p. 512.

directrices, las máximas fundamentales u orientaciones capitales elevadas a nivel constitucional, que rigen la actuación integral del Instituto en general, así como la de sus órganos delegacionales y subdelegacionales en particular.”¹⁷³

No es una alusión a buenos deseos o simples falacias del Derecho Electoral, más bien son realidades aplicables a los organismos. Son ejes rectores de actuación, sin los cuales no se podría cumplir con sus funciones primordiales, ya que imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración del propio Instituto.

Los podemos identificar como el resultado conseguido de la fusión y conjunción de las funciones y atribuciones encaminadas a la realización de los fines últimos del Instituto, es decir, la manifestación de una serie de criterios fundamentales establecidos en la normatividad vigente que se encargan de dar las directrices para el desarrollo de las actividades. Para el Instituto Federal Electorales son ejes rectores que se encargan de regular todo el proceso electoral.

Dentro de las cuales destacamos los siguientes principios electorales:

- I. **Certeza:** que sus decisiones sean claras y no dejen lugar a dudas.
- II. **Legalidad:** apego absoluto a la norma electoral.
- III. **Independencia:** sus determinaciones serán autónomas.
- IV. **Imparcialidad:** sus decisiones y determinaciones no se verán afectadas de credibilidad
- V. **Objetividad:** deberán ser ante todo claras y apreciables con elementos que se exterioricen.

¹⁷³ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Op. cit., p. 71.

Dentro del contexto del Derecho Electoral, en el cual se desarrolla el PES, es necesario mencionar que existen directrices de la democracia en nuestro país, mismas que son diferentes a las antes propuestas en materia procesal y del Derecho Administrativo Sancionador.

La importancia de los principios generales de cualquier rama de estudio del Derecho radica en la manera en que facilitan la función, objetivo o finalidad de la misma. Su principal función consiste en proporcionar elementos normativos básicos, fundamentales e ineludibles, así como una serie de razonamientos lógico-jurídicos que permiten un mejor manejo y comprensión de la materia electoral. Estos principios permiten dar una base sólida y configurar supletoriedad cuando existan lagunas dentro de la normatividad.

Los aludidos principios generales del Derecho Electoral también tienen la función valorativa, rectora, orientadora y delimitadora, respecto del juzgador.¹⁷⁴

En un supuesto que el Tribunal o cualquier autoridad electoral tuviera la necesidad de resolver una controversia en la materia se verá en la necesidad de aplicar estos principios generales, con la finalidad de reparar la omisión del legislador.

Estos principios se pueden encontrar plasmados en la normatividad legal nacional u supranacional o pueden estar implícitos en los mismos, sin la necesidad de estar plasmados textualmente. Otra fuente de estos principios puede ser la doctrina, la cual aporta aseveraciones basadas en estudios y comparaciones aplicables al Derecho Electoral.

Para efectos de nuestra investigación diremos que estos principios generales del Derecho Electoral no se aplicarán dentro del Proceso Especial Sancionador como la parte procesal de los mencionados hasta ahora en el primer capítulo. Estos principios se aplicarán de manera implícita en cada uno de los actos de realicen las autoridades electorales, es decir, que no

¹⁷⁴Vid. Galván Rivera, Flavio, Derecho Electoral, generalidades y principios generales, en *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 72.

tienen una aplicación electoral, sino que los actos, funciones, atribuciones y facultades de estas autoridades ya llevan inmersos dichos principios.

Por lo anterior, procedemos a realizar un breve análisis de los mismos.

Primero. El principio democrático. Para Flavio Galván este es un principio común, fundamental, básico o universal del Derecho Electoral. Se traduce como el principio de democracia representativa el cual garantiza el cumplimiento del principio de legalidad electoral y substancialmente el de legitimación jurídico-política de quienes gobiernan, en nombre y representación del cuerpo electoral del Estado, los cuales deben ser electos en procedimientos electorales libres, competidos, auténticos y periódicos, preparados, realizados y calificados conforme a Derecho, por autoridades electorales imparciales, objetivas, independientes y profesionales, siempre mediante el voto libre, auténtico, secreto, directo, universal y personalísimo de los ciudadanos.¹⁷⁵

Este mecanismo se encuentra fundado en nuestra Constitución en los artículos 39 y 40, mediante los cuales se establece la forma de gobierno que eligió el Estado mexicano para su organización. No obstante de ellos, encontramos su principal fuente en el concepto de democracia que significa: pueblo y poder, motivo por el cual se afirma que el gobierno es el ejercido por el pueblo y que su principal función es ejercicio del poder a través de los comicios elegidos por el propio pueblo.

Para que se ejerza la función electoral es necesario que se organicen los comicios a través de la democracia y las elecciones son el mecanismo para ejercerla. Para que existan conductas que se estimen violatorias a la ley y que den cabida a los procedimientos sancionatorios es necesaria la preexistencia del principio democrático, porque el pueblo debe dar sus propias reglas.

¹⁷⁵Vid. Galván Rivera, Flavio, Derecho Electoral generalidades y principios generales, en *Derecho Electoral*, Op. cit., pp. 73-74.

Segundo. La soberanía popular. Este es un elemento indispensable para la vida de la democracia en cualquier país, dado que son conceptos que se encuentran íntimamente ligados por su propia naturaleza. La democracia se ejerce a través de la soberanía popular, por lo que esta última representa un medio por el cual se logra consolidar en la vida un pueblo el segundo concepto. Es incuestionable que la existencia de un Estado democrático debe estar basada, necesariamente e ineludiblemente, en el principio de soberanía popular, tal como se establece en el artículo 39 de la Constitución Política, al tenor siguiente:

“La soberanía nacional reside esencialmente y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

El maestro Flavio Galván hace hincapié en que lo establecido por la Constitución resulta claro y contundente. El pueblo es el titular legítimo, originario y único del poder supremo, de la soberanía nacional, de la facultad de determinar y establecer la forma de Estado y de Gobierno conforme al cual se quiera organizar. Por tanto, el pueblo es la fuente única y exclusiva de poder público, de la autoridad política, que también es de su titularidad exclusiva, que se instituye y debe instituir siempre en su beneficio.¹⁷⁶

Tercero. División de poderes. Con la finalidad de concordar con lo expuesto por Montesquieu, en el Espíritu de las Leyes, es necesario que todo Estado divida el ejercicio de las funciones en estatales en tres grandes rubros: legislativo, ejecutivo y judicial.

“A fin de lograr el adecuado ejercicio del poder público, de evitar su concentración en una sola persona o grupo de

¹⁷⁶ *Ibid.*, p.75

personas, delimitar los diversos ámbitos de competencia o atribuciones e impedir la extralimitación o abuso de poder; el pueblo tomó la decisión de desconcentrarlo de manera metódica, de dividirlo en forma sistemática, conforme a una elemental o fundamental clasificación tripartita de la actuación o tipo de funciones propias del Estado, esto es, tomando en consideración la actividad legislativa, que consiste en hacer leyes, la actuación administrativa o aplicación de las leyes a casos concretos no controvertidos, y la actividad jurisdiccional o función de resolver litigios, mediante la aplicación del Derecho. Así está previsto en el artículo 49 de la Constitución.”¹⁷⁷

Es necesario entender que el pueblo ejerce la soberanía por medio de los poderes de la Unión, por lo que debemos de entender que el pueblo mexicano se hizo partícipe de la división de poderes. Esta última se aplica en dos niveles de gobierno diferentes: en la Federación y en los Gobiernos Locales.

Dicho principio resulta indispensable porque es el fundamento de la forma de gobierno del Estado mexicano, así como es preciso comentar que es la base de las elecciones que se establecen en el Derecho Electoral, toda vez que dos de los tres poderes se renuevan a base de elecciones periódicas y organizadas por el IFE, y el otro poder (judicial) se conforma por el concurso de los otros dos.

Cuarto. Principio de Representación. Resulta pertinente señalar que el sistema constitucional de democracia representativa, conforme al cual el pueblo se gobierna a sí mismo por conducto de sus representantes, elegidos mediante el voto del cuerpo electoral, constituye una fortuna y justo punto

¹⁷⁷ *Ibidem.*

intermedio de equilibrio entre el sistema de monarquía absoluta y democracia directa.

La democracia política se hace realidad al establecer el sistema de gobierno basado en el principio electivo o de participación ciudadana o elección popular, es decir, la designación de los individuos integrantes de los órganos de poder, sustentado en la voluntad del pueblo, manifestando a través del voto popular.

Quinto. Elecciones libres auténticas y periódicas. En primera instancia podemos decir que aparentemente este principio constituye una unidad inseparable, pero no es así, ya que puede estudiarse desde cualquiera de las vertientes aun de manera separada.

Consiste en la posibilidad de escoger entre varias opciones para seleccionar a los representantes populares y a los gobernantes garantizando que cada elección sea única y auténtica, generando certeza en la realización de los comicios.

La periodicidad queda implícita en la realización frecuente de las consultas a la ciudadanía para elegir a los gobernantes, garantizando una razonable igualdad de oportunidades, para que quienes lo deseen puedan organizarse a fin de intervenir en el proceso o postularse como candidatos.

Para Eduardo Andrade el carácter libre de las elecciones alude al fenómeno colectivo consistente en que tanto quienes participan en la organización de la elección, como el electorado, desarrollen su actividad en un ambiente libre de presiones, amenazas o limitaciones de hecho que coarten la actividad de la sociedad en relación con el proceso electoral.¹⁷⁸

Sexto. Inmediatez del sufragio. Significa que no existe ningún elector intermedio entre el sufragante y la autoridad que debe surgir de los comicios.

¹⁷⁸ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, Editorial Oxford University Press, México, 2010, p. 21.

Este principio se aplica en el Derecho mexicano y en muchas otras naciones, pero no tiene vigencia general, pues en Estados Unidos, para la elección de su presidente, se emplea el voto indirecto, el cual tiene por objeto designar en las urnas a un grupo de personas que después se reunirán para nombrar a los funcionarios que deban ser finalmente elegidos.¹⁷⁹

Este principio trae consigo la interacción directa del ciudadano con el voto. El ciudadano ejerce de manera directa el sufragio, sin la necesidad de un intermediario que interfiera en el ejercicio de este derecho político electoral.

Séptimo. Principio de independencia, imparcialidad y profesionalismo. Con la finalidad de la realización de las elecciones genuinas y libres se requiere que estas características se encuentren reunidas en las personas y las instituciones que se encargan de ejecutar las funciones electorales del Estado.

“Este principio no se encuentra expresamente señalado como tal, pero se desprende del texto constitucional cuando indica que la autoridad electoral debe ser profesional en su desempeño, lo cual significa que el personal que se encarga de estas funciones de manera permanente, debe estar capacitado y alcanzar un cierto grado de especialización en las tareas electorales.”¹⁸⁰

Es importante mencionar que se considera como un requisito indispensable que las autoridades electorales federales (IFE y TEPJF) estén fuera de los tres poderes de la Unión. Esto con la finalidad de que se encuentren lejos de cualquiera de los intereses de dichos poderes y de los partidos políticos a los que pertenecen sus miembros. Por lo que el poder constituyente ha tenido un acierto al crear al IFE como un órgano constitucional autónomo.

¹⁷⁹ *Ibidem.*

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 21.

Implica el estricto apego a la ley por parte de las autoridades y los participantes en el proceso electoral en todos sus actos. Este tema ya lo hemos profundizado en el capítulo primero.

La independencia consiste en que la autoridad electoral actúe sin sujeción a ninguna voluntad diferente, sea de los órganos del Estado o de cualquier otro poder fáctico. Deberá actuar de conformidad a sus principios y a sus ejes rectores que determinan la conducta y funcionamiento de la actividad electoral.

La imparcialidad debe exigirse a toda autoridad, sea o no electoral a fin de que no beneficie o perjudique mediante una acción indebida o ilegal a ninguno de los participantes en la contienda electoral. Es una característica inherente a toda persona que se encarga de impartir cualquier actividad del Estado.

Octavo. Principio de pluralidad de convicciones políticas. Este principio se sustenta en la libertad de pensamiento y expresión, aunada a las libertades de divergencia, disenso, oposición, reunión y asociación política y a muchos derecho más, de naturaleza político-electoral, bajo el denominador común de respeto irrestricto a los derechos, facultades y prerrogativas de los demás sujetos de Derecho Electoral (mayorías, minorías e incluso individualidades).¹⁸¹

En el ejercicio de las facultades de los ciudadanos, individual o colectivamente considerados, con o sin una específica forma de organización, significa que pueden elegir cada una de las ideas, principios que forman la gama de ideologías políticas. Al realizar dicha elección podrían ejercer estos derechos de manera directa sin terceros y compartir y apoyar las ideas que más le son afines.

¹⁸¹Vid. Galván, Rivera, Flavio, *Op. cit.*, p. 79.

C. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y PARTIDO HEGEMÓNICO

-EL SISTEMA DE PARTIDOS

Los partidos políticos configuran un elemento importante en la evolución democrática en México, toda vez que son un instrumento básico para el ejercicio de la democracia. Constituyen el mecanismo necesario para acceder a los puestos de elección popular, pues así lo dispone la normatividad electoral.

Una breve semblanza de lo que ha simbolizado el concepto de partido político indica que este tipo de organización se asienta en la vida política de los Estados sólo hasta el siglo XIX, pues si bien algunos teóricos afirman que los partidos modernos tuvieron su origen en el siglo XVII, en el pleno sentido del término no funcionan sino hasta después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832.¹⁸²

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política.

“La confrontación entre el parlamento y la Corona dio lugar a las formas partidistas embrionarias. En torno al parlamento y en defensa de la capacidad de este para proteger los intereses de la burguesía emergente, se formó el grupo de los Whig (por la intolerancia en materia religiosa y por el incremento en la participación política).”¹⁸³

¹⁸²Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, Op. cit., p. 132.

¹⁸³Ibíd.

Si bien Maurice Duverger precisa que el origen de los partidos políticos se remonta a 1850, cuando ya había clubes políticos, asociaciones, grupos parlamentarios, pero no partidos. En el Presente los partidos han cobrado carta de ciudadanía en todas partes.¹⁸⁴

El surgimiento de los partidos como actores en el escenario político está íntimamente vinculado como el desarrollo del parlamentarismo como forma de gobierno. En las primeras asambleas parlamentarias se inicio la formación de grupos de diputados unidos por su afinidad ideológica; como cada uno de ellos contaba con simpatizantes y activistas que actuaban en sus respectivas circunscripciones electorales, se produjo la unificación de los comités de campaña en concordancia con la reunión de los diputado en grupos parlamentarios. Así, el aglutinamiento de un determinado número de miembros de la asamblea correspondía al agrupamiento de sus respectivos seguidores, que empezaron a formar organizaciones políticas estables.¹⁸⁵

Almond y Powell explican la presencia universal de los partidos en función de las necesidades que tiene el Estado moderno de contar con un amplio apoyo para sus actividades políticas, de crear nuevas bases de legitimidad no tradicionales, de promover nuevos esquemas de valores para iniciar y mantener la modernización económica.¹⁸⁶

En cuanto al concepto de partido político, partiremos expresando lo dicho por Max Webber, quien afirma que “Llamamos partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).”¹⁸⁷ Mientras que para Giovanni Sartori: “Un partido político puede llamársele a cualquier grupo

¹⁸⁴Vid. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 16.

¹⁸⁵Ibíd.

¹⁸⁶Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, *Op. cit.*, p. 141.

¹⁸⁷Webber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 228.

político que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos.”¹⁸⁸

Andrés Serra Rojas plantea por su parte que: “Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental.”¹⁸⁹

Los partidos se basan y se fundan en los intereses sociales, mismos que toman como estandarte los comicios electorales donde se juega el poder político por medio de la competencia electoral. Escenario en el que proponen programas e ideologías a los ciudadanos, articulan los intereses sociales con las finalidades estrictamente políticas para el funcionamiento y la legitimación del sistema político.

Bajo todo lo ya antes expuesto, debemos decir que en la denominación de partidos políticos se integra una gran variedad de organizaciones, de distintos orígenes, múltiples finalidades y diferentes procedimientos, de ahí que resulta difícil lograr una definición acabada de estas agrupaciones. Considerando los planteamientos de diversos autores, podemos definir al partido político como la agrupación organizada con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos.

En México, la primera referencia constitucional a los partidos políticos aparece con el decreto de reforma constitucional del 22 de junio de 1963, cuando se crearon los diputados de partido, primera vez en que se eleva a texto constitucional esta figura y elabora un régimen jurídico para los mismos.

¹⁸⁸Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980 (1976).

¹⁸⁹Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Op. cit.*, p. 128.

En la actualidad, la Constitución concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo que implica que son sujetos de Derecho Público y por consiguiente la obligación del Estado de garantizar a estas condiciones necesarias para su desarrollo, tomando en cuenta que además de ellos depende su permanencia y su capacidad de implantación social.

“La consideración de los partidos como entidades de interés público, se explica porque cumplen con la función de Derecho Público, como órganos de los que surgen los individuos que encarnan las instituciones del Estado. No son, pues, meras agrupaciones privadas y por ello su creación no deriva de la libertad de asociación que como garantía individual se contiene en el artículo 9º, y su expresión política en el 35, sino que se les regula en la denominada parte orgánica del texto constitucional y se les designa funciones esenciales para la vida colectiva.”¹⁹⁰

Para continuar con el presente estudio relativo a los partidos político en México es necesario referirnos a los documentos y registros de los mismos. Por lo que haremos una investigación de lo que la normatividad legal les exige para constituirse como tales y sobre los requisitos indispensables para obtener ese grado.

Para que se le pueda brindar el carácter de partidos políticos, el marco jurídico exige ciertos requisitos indispensables, los cuales son: a) que formulen y presenten una declaración de principios; b) un programa de acción y; c) los estatutos que deben normar sus actividades.

La declaración de principios es la expresión pública de la plataforma ideológica del partido.¹⁹¹ Es decir, representan la ideología política de los miembros fundadores de los partidos. Las directrices y principios fundamentales bajo los cuales se regirán las normas internas de los partidos,

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 141.

¹⁹¹ Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 5a. ed., Editorial Constitucionalista, México, 1999, p 330.

de los miembros, se idearan y basara los proyectos de nación que se tengan. Las políticas públicas y las normas que se seguirán.

Los estatutos son normas con las que se regulan la vida interna de un partido,¹⁹² debiéndose precisar en ellos, denominación, procedimientos y obligaciones. Estos son las bases de cada actuación de dichas entidades; regulan sus procedimientos de elección, sanción, organización, además de establecer los mecanismos de control de los miembros de cada partido.

El programa de acción determinará las medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos de su declaración de principios; contendrá las políticas para resolver los problemas nacionales, así como la preparación de sus militantes para la participación en los comicios. Decimos que son las acciones encaminadas a cumplir con su ideología a través de la participación de sus militantes.

Al referirnos al registro de los partidos políticos es necesario que cuenten con los elementos antes descritos como fundamentales. Al presentar dicha documentación deberá contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso. Bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata.

“Toda vez que el otorgamiento de registro de un partido político nacional es una atribución que la ley le confiere únicamente al Instituto Federal Electoral, es responsable además de vigilar que las actividades que lleven a cabo estas entidades se desarrollen con apego a derecho.”¹⁹³

¹⁹²Ibíd., p. 331.

¹⁹³González Oropeza, Manuel (Coord.), *La Justicia Electoral en México 20 años, Op. cit.*, p. 332.

La reforma constitucional de 2007 añadió algunas referencias a la forma de afiliación a los partidos por parte de los ciudadanos. Al respecto, habría que indicar que desde 1996 se había agregado explícitamente la condición de la afiliación individual a los partidos políticos. Hasta antes de ese año, la fracción III del artículo 35 que se refiere a los derechos de los ciudadanos, decía: asociarse “libre y pacíficamente” para tomar parte en los asuntos políticos del país, este era el derecho consagrado. Ahora dice asociarse “individual” y libremente; se introdujo la característica de individual, para la asociación política con el objeto de combatir o evitar lo que se ha llamado afiliación corporativa.¹⁹⁴

De hecho con la reforma del 2007 queda expresamente prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente a la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

En otra tesitura de ideas, es momento de referirnos a las finalidades que se establecen para los partidos políticos. Cabe destacar que ellas contribuyen a la vida democrática del país y que tienen como principal objetivo el sano desarrollo de la democracia en el contexto del Derecho Electoral.

Sobre esta base, el orden constitucional les reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional.
- c) Posibilitar, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

Estas finalidades contribuyen no solamente al ejercicio de los partidos políticos y a la democracia del país sino que, también establecen una íntima relación con los ciudadanos y los órganos del Estado. Permiten la posibilidad de que el ciudadano se halle identificado y representado por las ideologías y

¹⁹⁴Vid. Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, Op. cit., p. 155.

las acciones que tienen como base los partidos políticos. A través de esta identificación es que se habla de la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Dentro del estudio del presente apartado es necesario establecer un especial énfasis en el artículo 41 de la Constitución, toda vez que dicho artículo es la base y fundamento de los partidos políticos y en si del Derecho Electoral mexicano. El citado artículo ofrece una regulación bastante detallada de los partidos políticos, en sus fracciones I y II. En la primera de ellas los partidos son definidos como entidades de interés público; no son, en consecuencia, ni órgano del poder público ni entidades privadas: se encuentran a mitad de camino entre estos dos extremos.

El texto constitucional dispone que el financiamiento de los partidos esté supeditado al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de tales agrupaciones, así como al de las acciones tendentes a la obtención del voto, es decir, de aquellas que se llevan a cabo durante el periodo electoral.

Del total del financiamiento otorgado a los partidos, fijado de manera global por la Cámara de Diputados en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, el 30% se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos políticos, mientras que el restante 70 % se distribuye en forma proporcional teniendo en cuenta los resultados obtenidos por cada partido en la última elección de diputados federales.

Los simpatizantes de los partidos podrán también hacer aportaciones para el financiamiento de los mismos, de acuerdo con los topes que establezca la ley electoral. La vigilancia del cumplimiento de esos topes corresponde al IFE. Los partidos deben informar a ese órgano sobre el origen y utilización de todos sus fondos, incluyendo desde luego los que provengan de fuentes privadas.¹⁹⁵

El mismo artículo 41, en su fracción II, establece:

¹⁹⁵Patiño Camarena, Javier, *Diccionario Constitucional*, Porrúa, México, 2000, pp. 1073-1076.

- Los partidos políticos tendrán derecho al uso, en forma permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.
- En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
- La ley establecerá las reglas a que se sujetaran el funcionamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.
- La ley ordinaria que reglamenta los preceptos políticos de la Constitución es el COFIPE.

El artículo 36, párrafo 1, inciso f) del COFIPE, señala que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.¹⁹⁶

De manera particular y a efectos de la presente investigación referente al Procedimiento Especial Sancionador, es necesario establecer dentro del apartado de partidos políticos una mención especial al régimen de prerrogativas en materia de radio y televisión.

El modelo de comunicación de los partidos políticos simboliza un elemento indispensable para el PES, toda vez que éste sancionará las violaciones al mencionado. Cualquier violación en materia de propaganda política electoral significará en todo momento el inicio de este procedimiento en estudio. Para sancionar estas faltas es necesaria la existencia del régimen o modelo de comunicación.

Para conocer la procedencia del Procedimiento Especial Sancionador, es necesario adentrarnos a lo que se consideran faltas en materia de propaganda político electoral. Por ello, explicaremos de manera muy breve el modelo de comunicación que la actual Carta Magna estipula para los partidos políticos y sus candidatos. Desde la reforma de 1977, se garantizó a

¹⁹⁶ Figueroa Alfonso, Enrique, *Derecho Electoral*, 2ª ed., Iure Editores, México, 2009, pp. 135-136.

estas entidades, el acceso a los medios de comunicación electrónica, de manera que en la actualidad se usan permanentemente la radio y la televisión.

Un tema más reciente es el principio de equidad en la contienda electoral, relativa al acceso de los partidos políticos. La previsión constitucional hasta antes de la reforma de 2007 había sido escueta, y se limitaba a otorgar a los partidos el derecho a usar en forma permanente los medios de comunicación social de acuerdo con las reformas y los procedimientos que establecía la ley.

De manera que podemos establecer de manera sencilla y básica las prerrogativas de la siguiente manera:

A. Acceso a los medios de comunicación

- Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- La prerrogativa de acceso a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través de los tiempos oficiales que corresponden al Estado.
- El Estado se obliga a destinar los tiempos de que dispone en radio y televisión para garantizar el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación social.
- Los partidos políticos gozan de exclusividad en la difusión de la propaganda político-electoral en radio y televisión.

B. La autoridad en la materia.

- El Instituto Federal Electoral (IFE) se erige como la única autoridad para la asignación a los partidos de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión.
- Asignará los tiempos de los partidos tanto en las elecciones federales como en las estatales.

- Será autoridad para distribuir los tiempos que conciernen a los partidos políticos en época no electoral.
- Es competente para asignar los tiempos que en radio y televisión pertenezcan a los partidos durante las precampañas y campañas electorales.
- Tiene la atribución de distribuir los tiempos que correspondan a las autoridades electorales federales y estatales para el cumplimiento de sus fines, en periodos ordinarios y de campaña

C. Restricciones a la propaganda.

- Frente a los partidos políticos. Se prohíbe terminantemente que puedan adquirir tiempos, bajo cualquier modalidad, en la radio y la televisión.
- Frente a terceros. Se restringe la contratación de comunicaciones de contenido político a las personas físicas o morales.
- Frente a los poderes públicos. Se establecen restricciones temporales y de contenido a la propaganda gubernamental. La misma deberá ser de carácter institucional y suspenderse mientras duren las campañas electorales federales, estatales, municipales y del Distrito Federal
- Al contenido de la propaganda política. Se determinan reglas al contenido de la propaganda política para evitar que se utilicen expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

D. Régimen de sanciones.

- Se reconoce al IFE como órgano sancionador.
- Se fortalecen las facultades del IFE para que pueda garantizar eficazmente las nuevas reglas del sistema de comunicación político-electoral.
- Se incorpora un régimen de sanciones frente a partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos,

ciudadanos, dirigentes y afiliados, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, sindicales, laborales o patronales.

- Se estipula un procedimiento especial sancionador, de carácter expedito para quienes desacaten los mandatos constitucionales.¹⁹⁷

Este modelo de comunicación establecido en la última reforma fue un cambio radical a lo que se venía manejando en los procesos electorales anteriores. Significó en gran manera la reivindicación de la democracia dentro del país, dejando fuera al mal llamado cuarto poder, los medios de comunicación. Se establecieron los tiempos del Estado como el único espacio propicio para afirmar la supremacía de la representación política sobre el poder de las grandes compañías de radio y televisión.

El razonamiento referente a la limitación del poder de los medios de comunicación justificó la apertura de una pesada base III en el artículo 41 constitucional. Dicho artículo quedó integrado por cuatro grandes apartados en los que se establecen claramente las bases del nuevo modelo de comunicación que se propone para el acceso a los tiempos de radio y televisión. Este nuevo modelo ejerce plenos efectos frente a las instituciones del Estado, los partidos políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos.¹⁹⁸

Como ha quedado debidamente acreditado este nuevo sistema de comunicación en materia propaganda político-electoral simboliza un parte aguas dentro de la vida contenciosa electoral. Es la primera vez que se establece un procedimiento, de carácter plenamente jurisdiccional, que conoce una autoridad administrativa, cuya principal finalidad es la sanción a quien no cumpla con el modelo de comunicación. Dichos procedimientos (PES) simbolizan una aportación sumamente importante.

¹⁹⁷ Astudillo, César, El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007, en *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, Op. cit., pp. 18-184.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 183.

El Procedimiento Especial Sancionador es el instrumento legal establecido por la reforma electoral para cuidar el nuevo modelo de comunicación. Ahora bien para muchos doctrinarios de la materia dicho modelo es el eje central de la reforma electoral. Asimismo, el PES representa “la defensa legal” del espíritu de la reforma constitucional de 2007.

D. AUTOCALIFICACIÓN Y HETEROCALIFICACIÓN

Con la finalidad de continuar con el estudio relativo a los comicios, su función, organización y calificación es necesario referirnos a esta última. La calificación de la elección es el mecanismo mediante el cual las instituciones electorales declaran legalmente válida la elección de los miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo.

Esta declaración de la validez de las elecciones es el instrumento jurídico mediante el cual se determina el rumbo de los comicios. Ahora bien, en nuestro país han existido dos sistemas de calificación de las elecciones: autocalificación y heterocalificación.

Se puede decir que la calificación de las elecciones está íntimamente ligada con el apartado anterior, ya que existe un íntimo vínculo entre el partido hegemónico (PRI) y la autocalificación de las elecciones. Toda vez que eran los propios diputados quienes se encargaban de calificar las elecciones. A efectos de la presente investigación haremos una breve reseña de algunos de los eventos y reformas que permitieron la transformación de la calificación de las elecciones.

“El fundamento de este sistema de autocalificación se encuentra en la teoría de la división de poderes representada por Locke y Montesquieu, la cual aparece durante la Edad Media. Esta teoría consiste en que las funciones de cada uno de los órganos de los Estados deberían desempeñarse separadamente por órganos estatales diferentes, de tal suerte que su ejercicio no se concentrara en un solo, es decir, que cada uno de los poderes que integran el poder público sea independiente de los demás;

como consecuencia, cada uno de los poderes públicos no puede estar sujeto a las determinaciones de los otros dos poderes; de ahí que respecto al Poder Legislativo, este era la única autoridad facultada para calificar la elección de sus propios integrantes.¹⁹⁹

En nuestra historia constitucional ha predominado el sistema de autocalificación para validar el proceso de integración el Congreso de la Unión, precisando, que el único momento de nuestro pasado constitucional regido por esta calificación fue en la Constitución de 1836.

En México se practicó la autocalificación hasta el año de 1976, la cual a grandes rasgos operaba de la siguiente manera:

- Una vez que los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos políticos, determinaban qué candidatos debían de representarlos en calidad de diputados o senadores, las correspondientes comisiones distritales y locales debían expedir las respectivas constancias de mayoría, es decir, los documentos en los que precisaban los nombres de los integrantes de la formula de candidatos que hubieran obtenido la mayoría de votos en los respectivos cómputos, constancias que debían ser remitidas a la Comisión Federal Electoral²⁰⁰ para que efectuara su registro, hecho lo cual debía remitirlas a la Comisión Instaladora del respectivo Colegio Electoral la que a su vez debía entregar las credenciales respectivas a los presuntos diputados o senadores que compondrían dicho organismo.²⁰¹

Este procedimiento comenzaba quince días antes de la fecha señalada por la Constitución Federal para la instalación del Congreso General de la República. Los miembros de ambas Cámaras tenían que erigirse en sendos colegios electorales para calificar las elecciones y resolver las dudas de los comicios.

¹⁹⁹González Oropeza, Manuel (Coord.), *La Justicia Electoral en México 20 años, Op. cit.*, p. 440.

²⁰⁰En ese entonces, el órgano electoral de mayor rango, peso y jerarquía.

²⁰¹Patiño Camarena, Javier, Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México, en *Curso de especialización en justicia electoral en México*, vol. V, p. 95.

Los Colegios electorales eran los organismos encargados de establecer las calificaciones de las elecciones, con lo que se establecía la legitimidad de la elección a través de un mandato popular que era legitimizado por un Colegio Electoral.

La actuación de los Colegios Electorales tuvo que ser analizada, ya que se puso de manifiesto que en el proceso de la calificación de las elecciones, particularmente en los casos cuestionables, se incurría en ciertas conductas viciadas. Estas últimas quedaron en evidencia, toda vez que en las impugnaciones frecuentemente hacían valer argumentos políticos abstractos y jurídicos completamente convincentes, mientras que los defensores de la elección se limitaban a hacer valer, como argumento único, definitivo y concluyente, la disciplina partidista y la fuerza decisoria del partido hegemónico.²⁰²

Lo anterior ocasiono que se buscara implementar una cultura de la legalidad en la calificación de las elecciones. El primer paso que se dio fue en 1977, donde estableció en el artículo 60 Constitucional un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones de autocalificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados contemplada desde la Constitución de 1812, la cual se tenía que realizar a los tres días hábiles siguientes a que se hubiera declarada concluida la calificación. Esta reforma no prospera por tener efectos declarativos al depender de una revisión final por la Cámara.

En 1986 se reforma de nuevo dicho artículo 60, donde se deroga el recurso de reclamación y da pauta para la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) para resolver los recursos de reclamación y de queja, aunque sus resoluciones podían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, los cuales fungirían como la última instancia de calificación de la elección.

²⁰² *Ibíd.*, p. 96.

La obligatoriedad y vinculación del TRICOEL se sustenta en que sus resoluciones de apelación eran definitivas e inatacables, más no así las de los recursos de queja, toda vez que estas eran sujetas a revisión de los Colegios Electorales. Quedó así un sistema mixto de calificación con naturaleza jurídica en primera instancia y política en la última.

El Código Federal Electoral de 1987, en su calidad de ley reglamentaria, calificó a este Tribunal como un organismo autónomo de carácter administrativo y lo organizó con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que conformaban una sola Sala que tenía su sede en la capital y solo actuaban durante el año electoral.²⁰³

En 1990 se crea el Instituto más importante de las últimas décadas del país, el IFE, del cual ya nos hemos referido. El organismo público sería autoridad en la materia electoral, además de que se desempeñaría de manera profesional y autónoma en cada una de sus decisiones.

Para la resolución de los aspectos contenciosos la constitución dispone la creación de un tribunal al que se le confiere el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, que se integra con magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Presidente de la República.

En 1993 se establece que el Tribunal Federal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral, facultado para declarar la validez de las elecciones de los Diputados y Senadores, así como para otorgar las constancias y la asignación de los mismos. De igual forma, ante este tribunal se podían impugnar actos administrativos y jurisdiccional electorales, los cuales en última instancia, serán resueltos por dicho tribunal, así se consolida el sistema de heterocalificación.²⁰⁴

²⁰³ *Ibíd.*, p.97.

²⁰⁴ Vid. Covarrubias, Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México, 2005., p. 253.

En 1996, se dio lo que hasta hoy se considera la reforma constitucional más grande en materia de calificación de las elecciones, mediante la cual se reformaron los artículos 41, 60, 74 frac. I, 94 y 99. Con esta reforma se da por concluida la calificación política presidencial. El Tribunal Federal Electoral cambia a ser el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo que se da la judicialización de la materia electoral.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial modificó la estructura orgánica de este poder, reconociendo el tribunal constitucionalmente como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, salvo lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, relativo a las acciones de inconstitucionalidad.

Este sistema mixto de heterocalificación de las elecciones al quedar depositado en el IFE y el TEPJF siendo autoridades administrativas y jurisdiccional respectivamente, regidos solo por disposiciones jurídicas y no políticas, distintas e independientes de los órganos políticos como los Colegios Electorales. Quedando solo la facultad al Congreso de la Unión de expedir el bando solemne, tras la declaración de validez de la elección de Presidente por parte de la Sala Superior.

Una vez que hemos explicado la evolución democrática de la calificación de las elecciones solo nos resta hacer una precisiones relativas a ambos sistemas. Las cuales partirán de las características y funciones de cada uno de ellos.

Comenzaremos haciendo alusión a la autocalificación, la cual consiste en la facultad que tenían las Cámaras del Congreso de la Unión para calificar las elecciones de sus propios integrantes. La Cámara de Diputados calificaría la elección de sus miembros a través de un colegio electoral integrado por sesenta presuntos diputados, que de acuerdo con las constancias de mayoría que registrara la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido

mayor número de votos y, por cuarenta presuntos diputados que resultaran electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuvieran la votación más alta.

Para calificar la elección de sus integrantes, la Cámara de Senadores se erigía en colegio electoral, integrado por los presuntos Senadores que hubieran obtenido la declaratoria de senador electo por parte de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

La calificación de las elecciones tiene una larga historia en el Estado mexicano, desde la Constitución española de Cádiz de 1812 hasta el 3 de septiembre de 1993, fecha en la que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformaron varios artículos, entre ellos el 60 de la Carta Magna de la República que establecía dicho sistema. La historia solo registra como excepción la Constitución centralista de 1836, en la que las elecciones de los Diputados eran calificadas por el Senado; mientras que la de los Senadores, por el Supremo Poder Conservador, según lo dispuesto por los artículos 5º de la Tercera Ley y 1, fracción XI, de la Segunda, respectivamente.²⁰⁵

Por lo que respecta al sistema de heterocalificación, se puede señalar que es un órgano jurisdiccional el que tiene la facultad de revisar y determinar la nulidad o validez de las elecciones.

Se sustenta también en dos principios: el de juridicidad, ya que existen órganos jurisdiccionales con atribuciones para dirimir las controversias y, el de división de poderes, porque la calificación electoral debe ser realizada por autoridades que formal y materialmente tengan la tarea de juzgar, siendo independientes del congreso o asamblea, para resolver con imparcialidad.²⁰⁶

²⁰⁵ *Ibíd.*, p. 440.

²⁰⁶ Barrasa, Arturo; Gayo, Álvarez; Gabriel, Rebollo; Fernández, José Luis, *Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la Democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, pp. 390-391.

Tiene como principal característica que se confía a un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, la calificación de las elecciones a través de un sistema de medios de impugnación. En él se ventila un proceso que combina un verdadero litigio ante una autoridad previamente capacitada para resolverlo y que tiene como base una resolución.

Dentro de la doctrina se han distinguido dos clases de juzgados heterocalificativos: la administración pública electoral y los tribunales, que pueden ser de justicia ordinario o especializados en la materia.

Como característica de este sistema se puede señalar como la intervención de un tercero imparcial, tal como sucedió en 1836 con el Supremo Poder Conservador, asimismo este sistema se encuentra más apegado a las funciones jurisdiccionales, sin embargo puede decirse que todavía existe la calificación de órganos administrativos.²⁰⁷

En el nuevo marco constitucional y legal no existe la calificación administrativa, ya que la actuación de la autoridad de esta naturaleza se limita únicamente a la preparación, organización, sanción de las infracciones dentro del proceso electoral. Dicha función de la calificación queda exclusivamente para la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL EN MÉXICO

Es momento de adentrarnos en el tema de las generalidades que surgen en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Estas nos permitirán establecer criterios unificadores dentro de los procedimientos ya mencionados.

Cabe recordar que el Título Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se creó a consecuencia de la reforma legal de 2008. La reforma fue la creadora de las generalidades para los

²⁰⁷ *Ibíd.*, p. 391.

procedimientos administrativos sancionadores electorales, toda vez que en ellos existen criterios unidos en aspectos como: a) los sujetos sancionables, b) conductas sancionables, y c) tipos de sanciones.

Estos aspectos nos permiten crear una base de la que parten estos procedimientos. Son sustentos que nos ayudan a identificar qué clase de procedimiento se impartirá, mismos que serán diferentes a los contemplados en el sistema de medios de impugnación, además son los parámetros mediante los cuales se calificarán las acciones de los sujetos sancionables así como las posibles sanciones a los mismos.

Al referirnos a las conductas que pueden constituir faltas administrativas y violaciones a la legislación electoral federal, resulta necesario partir de la identificación de los sujetos activos de la conducta punible. Dichos sujetos se ven obligados a realizar conductas determinadas dentro del proceso electoral, y si no acatan estas conductas deberán ser acreedores a ciertas sanciones. Estas conductas y sujetos se pueden agrupar dentro de los procedimientos establecidos en el título séptimo del COFIPE, las cuales abordaremos un poco más adelante.

Comenzaremos refiriéndonos al primero de estos puntos.

A. SUJETOS SANCIONABLES

Los sujetos sancionables serán todos aquellos que tengan algún rol establecido dentro del proceso electoral y que al no cumplir con las obligaciones (actividades encargadas a cada uno de ellos) asignadas o que al violentar cualquiera de sus actividades incumplen con la normatividad vigente.

Para abordar este tema nos constreñiremos a lo establecido por el COFIPE en su artículo 341, ordenamiento que establece a los sujetos sancionables dentro del proceso electoral los cuales enunciaremos en el presente apartado.

- I. Los partidos políticos;

- II. Las agrupaciones políticas nacionales;
- III. Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- IV. Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- V. Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- VI. Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
- VII. Los notarios públicos;
- VIII. Los extranjeros;
- IX. Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión;
- X. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- XI. Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;
- XII. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; y
- XIII. Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código.

B. CONDUCTAS SANCIONABLES

Una vez identificados los sujetos sancionables dentro del proceso electoral, es momento de abordar cuales y como son las conductas que pueden realizar estos individuos, mismas que tendrán la característica de ser sancionables.

Para este apartado no solo seguiremos el orden establecido del Código, sino que desarrollaremos punto por punto, cada una de las acciones que pueden cometer estos sujetos, las cuales les implicarían distintos tipos de sanciones y distintas conductas.

I. Partidos políticos

Como ya se estableció antes y de conformidad a la Constitución los partidos políticos son Entidades de interés público que buscan promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, entre otras relevantes funciones, por ende son sujetos responsables de las infracciones, es decir, que los partidos políticos son el medio por el cual se puede llegar a los cargos de elección popular.

Los partidos políticos son el principal medio por el cual se puede acceder a los cargos de elección; se vuelve el principal actor de los procesos electorales, y por ende, el principal infractor de la contienda electoral. Es por ello que de manera directa se convierten en los sujetos más sancionados por la autoridad electoral. El vicio y maña de los partidos hace que se conviertan en los más regulados por el COFIPE.

Dicho ordenamiento legal les confiere como sancionables las siguientes conductas:

- El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del COFIPE;
- El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el Código de la materia;
- No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en el Código y sus reglamentos;
- La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- Exceder los topes de gastos de campaña;

- La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;
- El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el Código en materia de precampañas y campañas electorales;
- La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;
- El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el Código en materia de transparencia y acceso a su información;
- El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;
- La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral; y
- La comisión de cualquier otra falta de las previstas en el Código.

II. Agrupaciones políticas nacionales

Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.²⁰⁸

Esta forma de asociación representa otro importante actor dentro del proceso electoral, ya que se encuentran en constante contacto e interacción con los partidos políticos. Por lo que su función dentro de los procesos electorales son claves para el movimiento de todos los actos de precampaña y campaña, debido a que cuentan con una base social de simpatizantes que representen un voto potencial para cualquier partido o candidato.

²⁰⁸ Artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su naturaleza deberá contar con requisitos esenciales para su integración y participación, por lo que dada su constante interacción y participación en el proceso electoral y en asociación con los partidos políticos se le regula como posibles infracciones las siguientes conductas:

- El incumplimiento de las obligaciones que les señala el artículo 35 de este Código, y
 - ✓ Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas.
 - ✓ Contar con documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.
 - ✓ Los interesados presentarán durante el mes de enero del año anterior al de la elección, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acrediten los requisitos anteriores y los que, en su caso, señale el Consejo General del Instituto.
 - ✓ El Consejo General, dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente.
 - ✓ Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada.
 - ✓ El registro de las agrupaciones políticas cuando hubiese procedido, surtirá efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección.
 - ✓ Las agrupaciones políticas con registro, gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en el Código.
 - ✓ Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.

- ✓ El informe a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.
 - ✓ Cuando haya perdido el registro como Asociación.
- El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código de la materia.

Es por lo anterior que el COFIPE estipula que si alguna asociación no cumple con los requisitos legales de su establecimiento y funcionamiento no puede ser parte dentro del proceso electoral, ya que pondría en riesgo los ejes rectores de la democracia del país. Representaría una clara ventaja para el partido político en asociación y no existe su legal funcionamiento.

III. Aspirantes, precandidatos y candidatos

Los aspirantes son todos aquellos individuos que desean ocupar algún cargo de elección popular.

Los precandidatos son aquellos individuos miembros de un partido que compiten entre sí por la candidatura del partido para un cargo de elección popular. Es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a los estatutos del propio partido que lo postule en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.²⁰⁹

Candidato es la persona nominada para ocupar un puesto de elección popular que satisface los requisitos de elegibilidad, por lo que no está incapacitada para desempeñarlo, por no reunir los requisitos legales que generalmente se establecen a nivel constitucional (edad, ciudadanía, etc.), ni inhabilitada por no cumplir requisitos específicos electorales, como la residencia en el lugar por el que se postula, y cuya situación tampoco

²⁰⁹ Artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

presenta incompatibilidades, como estar desempeñando un cargo en el gobierno.²¹⁰

Así que cualquier actividad que realicen estos individuos con la finalidad de obtener la intención del voto se verá reflejado en una conducta, estas conductas tendrán que estar dentro del marco de prerrogativas y derechos permitidos a estos sujetos. Por lo que cualquier actividad fuera de este marco legal implicaría una violación a la contienda electoral.

Por lo que constituyen infracciones las siguientes conductas:

- La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;
- En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas;
- Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;
- No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos;
- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General, y
- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código de la materia.

IV. Ciudadano o cualquier persona física o moral

Debemos entender que el ciudadano en términos generales es todo individuo que forma parte de la sociedad, en materia jurídica decimos que el sujetos que cuenta con el carácter de ciudadano de una Nación, hecho que tiene como consecuencia una serie de derechos y obligaciones que con inherentes a toda persona.

La Constitución en su artículo 34 establece que son ciudadanos los varones y las mujeres que cuentan 18 años de edad y que tiene un modesto de vivir.

²¹⁰ "Candidato" en *Diccionario Electoral*, Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino (eds.), Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999, p. 102.

Rafael Rojina Villegas establece que las personas físicas son las llamadas personas jurídicas individuales, y que las personas morales son las denominadas ideales, o personas colectivas, es decir que cuentan en su integración con la participación de varias personas físicas.²¹¹

Por lo anterior, decimos que cualquier individuo dentro del territorio nacional que posea la calidad de ciudadano, sea persona física o moral, podrá intervenir en los asuntos políticos del país. Hecho que implicaría la probable responsabilidad de cualquier infracción que pudieran cometer, por lo que se convierten en sujetos del presente estudio.

El marco legal en México establece las siguientes conductas sancionables:

- La negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;
- Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;
- Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores, y
- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el COFIPE.

²¹¹Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Porrúa, México, 1980, p. 115.

V. Observadores electorales

El observador electoral es un individuo que, en nombre de un candidato, un partido o un grupo no gubernamental observa el proceso de votación en el día de las elecciones, para alentar procedimientos correctos e informar de irregularidades sin intervenir en la votación ni de palabra, a menos que se le requiera su opinión por alguien autorizado legalmente para ello. Esta función varía en importancia dependiendo de la integración histórica del proceso de votación en cualquier circunstancia.²¹²

Puede presentarse con un carácter internacional, mismo que consiste en una visita realizada por una delegación gubernamental, intergubernamental o no gubernamental a un país en el cual se celebran elecciones. Con la finalidad de ser un espectador más del proceso electoral.

Por ser participe en el mismo se le confieren algunas conductas por realizar y que se espera una conducta de parte de los mismos. Al incumplir con sus obligaciones de observadores de harán responsables de algunas consecuencias. Las conductas sancionables son:

- El incumplimiento, según sea el caso, de las obligaciones establecidas en los párrafos 3 y 4 del artículo 5 del COFIPE, y
- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.

VI. Servidores públicos

Como ya establecimos en el capítulo anterior que servidor público es toda persona que realiza o contribuye a que se lleven a cabo las funciones estatales. Esta persona física que realiza las funciones mencionadas, está obligada a cumplir con las obligaciones conferidas en dicho cargo, por lo que, al aceptar el cargo se hace sujeto de las responsabilidades que el mismo implica.

²¹²“Observador electoral”, en *Diccionario Electoral*, Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino (eds.), Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999, p. 485.

Ahora bien para efectos de las sanciones del Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, el funcionario público será de cualquier nivel de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de cualquier de los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Las conductas sancionables son:

- La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;
- La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y
- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.

VII. Notarios públicos

El notario Público es un fedatario, dentro de su actividad se encuentra la facultad de dar fe de los hechos que le constan. Es un funcionario cuya

intervención otorga el carácter de público a los documentos privados, autorizados como tal con su firma.

Su intervención se limita a:

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

VIII. Extranjeros

Los extranjeros, es decir, aquellos que no poseen la calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución mexicana, tienen prohibido expresamente inmiscuirse de cualquier manera en los asuntos políticos del país y la sanción a que se pueden hacer acreedores, por incurrir en esta infracción, consiste en la inmediata expulsión del país, sin necesidad de juicio previo, según lo dispone el propio ordenamiento constitucional.²¹³

De lo anterior, podemos decir que se limita las infracciones a su no intervención dentro del proceso electoral. Por lo que las infracciones serán:

- Las conductas que violen lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución y las leyes aplicables.

IX. Concesionarios o permisionarios de radio y televisión

Los concesionarios o permisionarios de radio y televisión son los sujetos de derecho que tiene la autorización legal de usar comercialmente canales de radio y televisión en cualquiera de los sistemas de modulación, de amplitud o frecuencia. Estas concesiones se otorgan únicamente a los ciudadanos mexicanos, nunca a los extranjeros.

²¹³Vid. Patiño Manffer, Ruperto, Las infracciones y sanciones en materia electoral federal, en *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 2006, p. 276.

Por lo que estos concesionarios se acaban de integrar al régimen de sanciones del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, toda vez que a partir del proceso electoral de 2006 se convirtieron en un gran factor dentro de las incidencias de los electores. En dicho proceso se contrato de manera desmedida espacios en los canales de radio y televisión constituyendo violaciones en la equidad de la contienda.

Por lo anterior, la legislación regula las infracciones de la siguiente manera:

- La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;
- La difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al Instituto Federal Electoral;
- El incumplimiento, sin causa justificada, de su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos, y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto;
- La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o para calumniar a los candidatos, y
- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el COFIPE.

X. Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos

Las organizaciones de ciudadanos de este carácter tienen como principal finalidad de constituir un partido político nacional. Por lo que se convierten en principales actores políticos dentro de los procesos electorales.

Sus objetivos son participar en los procesos electorales y para ellos se hacen llegar de recursos humanos y materiales que les permiten ser un actor

más dentro del proceso. Por lo que la reforma legal de 2008 les facultó para ser sujetos sancionables del proceso. Le regulación parte de las siguientes posibles infracciones:

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

XI. Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos²¹⁴

Todo tipo de asociación implica a un conjunto de personas que tiene un fin común y que por ello han decidido reunirse. Tratándose de materia electoral es indiscutible que cualquier tipo de asociación puede meterse en asuntos de política nacional.

Por este y otros hechos se motivó la participación de este tipo de sujetos dentro de las conductas sancionables. El resultado de dicha reforma fueron las siguientes conductas sancionables:

- Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva a los mismos, y

²¹⁴ La inclusión de este tipo de sujetos responsables se derivó también del proceso electoral de 2006, toda vez que la sociedad se polarizó y cualquier agrupación formó parte de los movimientos nacionales a favor de los candidatos presidenciales, ejemplo de ello fue el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación que estuvieron en todo tiempo en contra del Partido Revolucionario Institucional. Este hecho simbolizó una clara violación al principio de imparcialidad de las elecciones y equidad en la contienda.

- El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.

XII. Ministros de culto

Los ministros de culto y las asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, tienen prohibido inducir al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, así como inducirlo a abstenerse de votar. Otro punto que también se encuentra prohibido realizar es aportar de manera económica a partidos políticos y agrupaciones políticas o candidatos.²¹⁵

Cuando se presente la violación a este precepto constitucional será comunicado de manera inmediata por el Instituto Federal Electoral a la Secretaría de Gobernación, quien será la autorizada para proceder a la sanción conforme a las leyes de la materia.

Todo lo anterior, con la finalidad de mantener un estado laico donde se respete en todo momento lo establecido en el artículo 130 de la Constitución, ya que los ministros de culto tienen un amplio campo de influencia en la sociedad, ya que son miles o en algunos casos millones de personas los que siguen sus dogmas y acuden a escuchar sus sermones semana a semana, y si en estos discursos hacen alusión a los partidos políticos, claramente estarían violando la equidad de la contienda.

- La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación;
- Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular, y
- El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en el COFIPE.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 279.

C. TIPOS DE SANCIONES

Una vez que hemos establecido los sujetos sancionables y las conductas sancionables que pudieran cometer es momento de adentrarnos a la parte culminante de los procedimientos administrativos sancionadores electorales: “las sanciones”.

Para el presente capítulo abundaremos sobre lo ya establecido en el capítulo primero del presente trabajo, donde se menciona que las sanciones son actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley.

Para Eduardo Pallares son las consecuencias jurídicas que se producen por la violación de la norma y que tiene por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación del mismo.²¹⁶

Por lo anterior es importante precisar que las sanciones son las consecuencias de la violación a la norma de ciertos sujetos, por lo que en el presente caso haremos la precisión y explicación de las sanciones que maneja en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dicho Instrumento nos detalla el catálogo de sanciones que se aplicará en materia sancionadora electoral dentro de los procedimientos administrativos.

Las sanciones se encuentran previstas en el artículo 354 del COFIPE y de igual manera estas son de una diversidad no sólo en su naturaleza sino también en el grado o margen de aplicación de cada una de ellas dependiendo del sujeto infractor.

En sentido general éstas son de las siguientes especies:

- Amonestación; es el requerimiento o apercibimiento judicial. La prevención judicial que se hace a una persona para que se abstenga de hacer algo.²¹⁷

²¹⁶Vid. Pallares, Eduardo, “Sanciones Jurídicas”, en *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1981, p. 716.

- De carácter pecuniario (multa, reducción o suspensión de ministraciones; es una sanción de carácter pecuniario consistente en el pago de determinada cantidad de dinero.²¹⁸
- Cancelación o suspensión del registro. (partidos, agrupaciones políticas, precandidatos y candidatos);
- Cancelación de la concesión (radio y TV - ésta no la aplica el IFE);
- Separación o inhabilitación (funcionarios federales o estatales, en este último caso no la aplica directamente el IFE);
- Expulsión del país (extranjeros – Secretaría de Gobernación), y
- Sanciones a ministros de culto (Secretaría de Gobernación).

De conformidad al artículo 354 del Código, se establece el catálogo de sanciones para cada sujeto sancionables, del cual partimos para la presente investigación.

I. Sanciones a partidos políticos

Los partidos políticos serán sancionados con diversos tipos sanciones, de los cuales precisamos las siguientes:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- c) Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto;
- d) Cuando denigren o calumnien a las personas se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 del COFIPE; y

²¹⁷ *Ibíd.*, p. 82.

²¹⁸ *ibíd.*, p. 563.

- e) En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y del Código de la materia, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

II. Sanciones a Agrupaciones Políticas Nacionales

Se procederá a sancionar a estos sujetos de manera general con dos tipos de sanciones que permiten controlar el ejercicio de sus actividades y que buscan ser sanciones congruentes con la conducta y los sujetos sancionables. Las sanciones aplicables serán:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y
- c) Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses;

III. Sanciones a Aspirantes, precandidatos, candidatos

En este caso en particular es más evidente que el legislador pretende normar las conductas infractoras conforme a la gravedad de la falta. En este mismo criterio se imponen las sanciones castigando la más severa con la pena más alta para estos sujetos.

Por lo que el Código establece las siguientes:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y
- c) Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.
- d)

IV. Sanciones a ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

- a) Con amonestación pública;

V. Observadores electorales

Respecto de estos sujetos es preciso mencionar que sus sanciones van de conformidad a la conducta realizada, así como de la intensidad y gravedad de la misma. El Código establece las siguientes conductas:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales, y
- c) Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.

VI. Sanciones a concesionarios de radio y televisión

La sanción que se impondrá para las infracciones de estos individuos se realizará a través de la Secretaría de Gobernación. Las autoridades electorales solo cumplirán con la función de dar aviso a la dependencia federal de las infracciones cometidas por los concesionarios. Este hecho traerá como consecuencia fatal, la pérdida de la misma concesión.

El Código establece las siguientes sanciones:

- a. Con amonestación pública;
- b. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;

- c. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza.
- d. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios.
- e. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo.

VII. Sanciones a organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos

Como se ha anteriormente estos sujetos están íntimamente relacionados con los partidos políticos, por lo que sus sanciones irán conforme a la actividad que desarrollen en torno a los partidos existentes.

Las sanciones previstas son:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta; y

- c) Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.

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

El Código establece las siguientes sanciones para este tipo de asociaciones:

- a) Con amonestación pública; y
- b) Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta.

En los siguientes apartados haremos una breve, pero muy importante descripción de los procedimientos administrativos sancionatorios. Ello, con la finalidad de establecer las similitudes y diferencias con el Procedimiento Especial Sancionador, con el objeto de establecer que cualquiera de los mencionados puede considerarse un propio proceso jurisdiccional, toda vez que cuenta con los elementos constitutivos de tal.

Es momento de comenzar con dicho apartado para esto partiremos con el procedimiento más antiguo y base de los otros, esto es, el Procedimiento Sancionador Ordinario.

IV. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO

El procedimiento Ordinario Sancionador es el procedimiento administrativo sancionador más antiguo dentro de la legislación nacional electoral. Antes de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008 se le conocía como procedimiento administrativo sancionador genérico, el cual poseía como principal característica ser el único elemento del Instituto Federal Electoral para sancionar las violaciones dentro del proceso electoral. Dicho instrumento se utilizaba para toda clase de violaciones electorales, por lo cual era evidente que era una carga de trabajo para el IFE.

Procedimiento aplicable en cualquier tiempo para los casos de violaciones a lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Código; o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, siempre y cuando se trate de propaganda distinta a la difundida en radio o televisión, así como para la atención de conductas diversas a las señaladas en los artículos y supuestos citados.²¹⁹

En la práctica procesal se le conoció como un procedimiento jurisdiccional que se tramita mediante una autoridad administrativa. La gran desventaja y el principal punto por el que se estimó insuficiente para las necesidades del proceso electoral fue “la tardanza en su trámite y resolución”. Este hecho generó la creación de nuevos procedimientos, los cuales serían en base a necesidades específicas de la contienda electoral.

En la actualidad dicho instrumento no tiene un uso tan continuo como el Procedimiento Especial Sancionador. El PES se ha caracterizado por ser un instrumento eficaz para la reparación de los posibles daños, así como para la suspensión de los actos violatorios de la ley, toda vez que las medidas cautelares se dictan de manera más rápida.

Con la finalidad de establecer una comparación con los demás procesos sancionatorios, haremos una descripción del Procedimiento Ordinario Sancionador.

A. PROCEDENCIA

Se estimará procedente iniciar este procedimiento en los siguientes casos:

- a) Contra actos dentro y fuera del proceso:
 - I. Constituyan faltas genéricas al Código distintas de las sustanciadas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos

²¹⁹ Artículo 5, inciso C, fracción I

Políticos, y de las previstas en el Procedimiento Especial Sancionador.

b) Contra actos fuera del proceso:

- I. Contravengan lo dispuesto en los artículos 347, párrafo 1, inciso c) del Código y, 134, párrafo 7 de la Constitución, así como en las Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en el Uso de Recursos Públicos, y
- II. Violan lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

B. COMPETENCIA

Los siguientes órganos serán competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

- a) El Consejo General; (órgano que resuelve, capaz de dictar medidas cautelares)
- b) La Comisión de Quejas y Denuncias; (órgano revisor, dicta las medidas cautelares atinentes)
- c) La Secretaría del Consejo General, (órgano sustanciador)
- d) Los consejos y las juntas ejecutivas locales (órganos auxiliares)
- e) Los consejos y las juntas ejecutivas distritales (órganos auxiliares)

La maestra M. Macarita Elizondo Gasperín establece que el “Consejo General del Instituto Federal Electoral como organismo encargado de velar por el desarrollo armónico del proceso electoral, así como de vigilar que los principios de certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad, sean los rectores de la contienda, tiene atribuciones suficientes para iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de cualquier partido político, agrupación política, dirigentes, miembros, autoridades, e incluso

particulares²²⁰, respecto de cualquier situación que pudiera resultar contraria a la correcta consecución del proceso electoral o de los derechos de los partidos políticos contendientes, con independencia de las sanciones que por la comisión de infracciones administrativas o penales se pudiera hacer.”²²¹

C. QUEJA O DENUNCIA

El procedimiento podrá iniciarse a instancia de parte o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, toda vez que estos tienen la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral.²²²

Cualquier persona podrá presentar queja o denuncia ante presuntos actos de violación de los sujetos estimados como sancionables. Las personas morales o sociales podrán interponer mediante su representante legal.

Esta etapa del procedimiento se considera la única excepción para la intervención de los extranjeros, debido a que pueden formular quejas o denuncias, ya que la prohibición que tienen de no inmiscuirse en los asuntos políticos del país no comprende el derecho a formular denuncias o querrelas. Esto porque esa actividad es ajena a cualquier intervención en alguna decisión fundamental de los mexicanos, sólo implica la comunicación a la autoridad competente de conductas considerados como sancionables.²²³

²²⁰ Es preciso señalar que la Maestra Macarita Elizondo Gasperín considera este criterio conforme lo establecido en la jurisprudencia 8/2007 “Consejo General del Instituto Federal Electoral. Tiene Facultades Para Iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador, en Contra de Militantes, Dirigentes Partidistas, Particulares o Autoridades”, a partir de lo cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estima pertinente que el Consejo General pueda iniciarlo de oficio.

²²¹ Elizondo Gasperín, María Macarita, *Prontuario Electoral*, Porrúa, México, 2009, p. 9.

²²² La tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 17/2004, “Procedimiento Administrativo Sancionador Genérico en Materia Electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación.”

²²³ De conformidad a lo establecido por el Tribunal Electoral median la tesis relevante S3EL 010/2005, “Ilícitos Electorales. Los extranjeros están facultados para denunciarlos.”

D. FORMA DE PRESENTACIÓN

La queja o denuncia podrá ser presentada de tres maneras diferentes:

- a) Escrito
- b) Oral
- c) Medios electrónicos

A efectos de la presente Investigación, pasaremos el inciso a) al final de la explicación. De igual manera simplificaremos la exposición de los dos primeros medios de la siguiente forma: “La autoridad que tome conocimiento de la interposición de una queja o denuncia en forma oral, por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, deberá hacerla constar en acta, requiriendo la ratificación por parte del denunciante dentro del término de tres días contados a partir de que se le notifique la citación. En caso de no ratificarse la denuncia o queja en el pazo señalado, ésta se tendrá por no formulada.”²²⁴

Cuando la queja o denuncia se realice por escrito deberá contener de manera obligatoria la siguiente información:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital,²²⁵
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;²²⁶

²²⁴ Elizondo Gasperín, María Macarita, *Prontuario Electoral, Op. cit.*, p.13.

²²⁵ Se exige la firma o huella digital con el fin de asegurarse de que se exprese la voluntad de obligarse con los actos jurídicos que se están realizando, de no ser así las autoridades electorales no tendrán la certeza de quién es realmente la persona denunciante, en razón de que cualquier persona podría escribir el nombre de la persona facultada. Criterio que se sustenta en la tesis relevante S3EL 076/2002, “Firma. Es invalida la que no proviene del puño y letra de su aparente autor (Legislación de San Luis Potosí)”.

²²⁶ Las que se presenten por los partidos políticos en contra de otros partidos o funcionarios deben estar sustentadas en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, lugar y modo, y aportando un mínimo general de hechos probatorios; de otra manera, se imposibilitaría una adecuada defensa para la parte acusada, es decir que la función punitiva de los órganos administrativos electorales estatales, debe tener un respaldo legal suficiente; no obstante

- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos; y
- f) En el caso de que la denuncia la presente un partido político, ésta deberá ser por escrito y acreditarse la representación.

E. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA

La queja o denuncia podrá presentarse:

- a) Ante cualquier órgano del Instituto.
- b) Directamente ante la Secretaría.

F. TRÁMITE

El trámite que recibe la queja o denuncia una vez presentada se divide conforme a la autoridad ante la cual fue presentada. Por lo que procede de la siguiente manera:

1. Si la queja o denuncia se formula ante cualquier órgano del Instituto distinto a la Secretaría, éste deberá remitirla dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Secretaría para su trámite, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso; supuesto en el que será remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.
2. En el caso de que sea un órgano desconcentrado quien reciba la queja o denuncia sobre cualquier materia, el escrito respectivo será enviado a la Secretaría dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para

las amplias facultades que se les otorga a tales órganos para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos. Sirve de apoyo la tesis relevante con clave IV/2008, "Procedimiento administrativo sancionador. El denunciante debe exponer los hechos que estima constitutivos de infracción legal y aportar elementos mínimos probatorios para que la autoridad ejerza su facultad investigadora."

allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación.

Para tal efecto, los Vocales Ejecutivos de los órganos desconcentrados, una vez recibida la queja o denuncia procederán a:

- Iniciar su revisión para determinar las acciones encaminadas salvaguardar y recopilar las pruebas de los hechos relacionados con la probable conculcación de la normativa comicial;
- Apersonarse de manera inmediata en los lugares señalados por el quejoso a efecto de constatar los hechos denunciados;
- Instrumentar acta circunstanciada en el lugar o lugares señalados por el denunciante;
- Capturar, por medios mecánicos, digitales o electrónicos, las imágenes relacionadas con los hechos denunciados, debiendo relacionarse puntualmente en el acta circunstanciada;
- En su caso, indagar con los vecinos, locatarios, lugareños o autoridades de la zona, si efectivamente la propaganda denunciada se encontró en los lugares aludidos en el escrito de queja, y en caso de ser positiva la respuesta, recabe información consistente en que si dicha propaganda estuvo fijada o pegada, o únicamente colgada, y el tiempo durante el cual se encontró en dicho lugar, debiendo relacionarse dicha información en el acta circunstanciada.

Recibida la queja o denuncia por la Secretaria, ésta deberá proceder a:

- Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;
- Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;
- Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma; y
- En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

Se prevendrá al quejoso para que subsane en un plazo improrrogable de tres días, la omisión en su denuncia de cualquiera de los requisitos siguientes:

- Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;
- Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos; y
- De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica.²²⁷

Si el quejoso no corrige la omisión que se le requiera, la Secretaría propondrá tener por no presentada la denuncia.

En cuanto a la figura de la prevención, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que el uso de ésta permite subsanar elementos o formalidades menores aún en el caso de que no esté prevista legalmente.²²⁸

G. DESECHAMIENTO

Si la Secretaría Ejecutiva considera que la queja o denuncia no cumple con los requisitos de procedibilidad contará con un plazo de cinco días a partir de recibida la queja o denuncia o del desahogo de la prevención o del plazo de

²²⁷ Elizondo Gasperín, María Macarita, *Op. cit.*, p. 20.

²²⁸ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto mediante la tesis de jurisprudencia con la clave S3ELJ 42/2002, "Prevención. Debe realizarse para subsanar formalidades o elementos menores, aunque no esté prevista legalmente".

este último, para decretar el desechamiento, el cual será en los siguientes casos:

- I. El escrito no cuente con el nombre, la firma autógrafa o huella digital del quejoso;
- II. El denunciado sea un partido o agrupación política que, con fecha anterior a la presentación de la queja o denuncia, hubiese perdido su registro, sin perjuicio de las investigaciones que se pudieran llevar a cabo para deslindar responsabilidades. En estos casos, la Secretaría valorará las constancias del expediente a efecto de determinar si resulta procedente el inicio de un procedimiento diverso, de existir alguna otra probable responsabilidad sancionable por el Código;
- III. El denunciado no se encuentre dentro de los sujetos previstos en el artículo 341 del Código, y
- IV. Resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.²²⁹

También se podrá desechar la queja o denuncia, cuando se actualicen las causales de improcedencia siguientes:

- I. Tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;
- II. El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;

²²⁹El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que dicho calificativo se entiende referido a las demandas en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. Lo apoya la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 33/2002. “Frustración constatada al examinar el fondo de un medio de impugnación. Puede dar lugar a una sanción al promovente.”

- III. Por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o habiendo sido impugnada haya sido confirmada por el mismo Tribunal;
- IV. Se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones al COFIPE;
- V. Cuando haya precluido la acción del Instituto para conocer de la queja respectiva, y
- VI. Tratándose de propaganda electoral, cuando el quejoso no acredite el interés jurídico.

En el caso de que se denuncien violaciones al artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución, también se propondrá su desechamiento sino se colman los requisitos siguientes²³⁰:

- I. Estar en presencia de propaganda política o electoral;
- II. Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal;
- III. Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público;
- IV. Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y
- V. Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por

²³⁰ Para fortalecer este criterio es necesario observar el criterio del TEPJF, el cual establece los requisitos para la admisión y emplazamiento del denunciado, en apoyo a la jurisprudencia 20/2008. "Procedimiento Sancionador Ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento, tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público".

alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular.

En este auto de de desechamiento podrá ser en las siguientes vertientes:

- I. Tener por no presentada la queja o denuncia, cuando el quejoso no cumpla con la prevención que le formule la Secretaría a efecto de que subsane la omisión de los requisitos señalados en el artículo 362, párrafo 2, incisos a) al e) del Código o aclare su denuncia.
- II. Tener por no presentada la queja o denuncia, si el representante del partido político promovente no acredita su personería.

Tener por no formulada la denuncia en el caso que el quejoso no la ratifique en el plazo señalado para tal efecto, si es que la presentó en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos.

H. MEDIDAS CAUTELARES

Para M. Macarita Elizondo Gasperín las medidas cautelares son “aquellos actos procesales que determina el Consejo General a propuesta de la Comisión o ésta, a petición de la Secretaría, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento”.²³¹

Mediante la tesis relevante identificada con la clave XXXVII/2008, “Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Está Facultada para suspender la Difusión de Propaganda Política Electoral”, el Tribunal considera que esta autoridad está facultada para suspender la propaganda de esta clase en radio y televisión.

En un plazo de cinco días, contemplado en la admisión de la denuncia o queja, si la Secretaría considera necesario determinará solicitar a la

²³¹ Elizondo Gasperín, María Macarita, *Op. cit.*, p. 31.

Comisión la determinación de medidas cautelares. En un plazo de 24 horas y en sesión privada determinará la determinación de las medidas que podrán ser:

- I. La orden de retiro de la propaganda en un plazo no mayor de veinticuatro horas, y
- II. En la orden a las concesionarias y permisionarias, así como a los partidos atinentes, de la suspensión inmediata de la difusión de la propaganda transmitida en radio y televisión.

Las medidas cautelares deberán justificar:

- I. La irreparabilidad de la afectación.
- II. La idoneidad de la medida.
- III. La razonabilidad.
- IV. La proporcionalidad.

I. ADMISIÓN

La Secretaría deberá emitir dentro del plazo de cinco días, contados a partir de la recepción de la queja, del desahogo de la prevención o de la conclusión del plazo para el desahogo de ésta, el acuerdo de admisión correspondiente, siempre y cuando no se actualice ninguno de los supuestos que den origen a.²³²

- I. Tenerla por no presentada;
- II. Tenerla por no formulada;
- III. Desecharla de plano, o
- IV. Desecharla

²³²Es preciso mencionar que la prevención no se encuentra prevista en la legislación del Procedimiento Ordinario Sancionador, sin embargo, se puede realizar únicamente para subsanar las formalidades de o elementos menores faltantes. Lo anterior, en sustento a la Jurisprudencia S3ELJ 42/2002 "Prevención. Debe realizarse para subsanar formalidades o elementos menores, aunque no esté prevista legalmente".

J. INVESTIGACIÓN

Después de la admisión la Secretaría deberá ordenar las investigaciones necesarias para integrar el expediente respectivo, podrá solicitar mediante oficio a los órganos centrales o desconcentrados del Instituto que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias. El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Secretaría o del inicio de oficio del procedimiento por parte del Secretario. De manera excepcional podrá ser ampliado dicho plazo por una sola vez, hasta por un periodo igual al antes señalado, mediante acuerdo debidamente motivado que emita la Secretaría.

Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por:

1. La Secretaría, a través del servidor público o por el apoderado legal que éste designe a petición por escrito de cualquiera de los antes señalados,
2. Por los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados del Instituto; excepcionalmente,
3. Los vocales antes señalados podrán designar a alguno de los vocales de las juntas para que lleven a cabo dichas diligencias. En todo caso, los vocales ejecutivos serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria.

En el momento en que tenga conocimiento la Secretaría de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y en general para evitar que se dificulte la investigación.²³³

²³³Se le confiere la atribución y facultad a la Secretaría para hacerse de todos los medios necesarios para llegar al conocimiento de la verdad, por lo que la facultad de investigación se convierte en un elemento necesario e indispensable para conocer el daño y el grado de la afectación que provoco este tipo de conductas. Lo anterior de conformidad a la jurisprudencia S3ELJ 17/2004

K. EMPLAZAMIENTO

Una vez admitida la demanda se procederá al emplazamiento del denunciado, el cual tendrá las siguientes características:

- I. Correrle traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que en su caso haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió, y
- II. Concederle un plazo de cinco días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan.

El Instituto Federal Electoral, antes de emplazar al servidor público al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones al artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución, debió efectuar las diligencias de investigación necesarias, que le hayan proporcionado elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura una falta a la norma constitucional aludida, esto es, que se cumple con los siguientes requisitos:

- a. Estar en presencia de propaganda política o electoral;
- b. Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal;
- c. Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público;
- d. Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y
- e. Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente

“Procedimiento Administrativo Sancionador Genérico en Materia Electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación”.

haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario.²³⁴

L. CONTESTACIÓN DEL DENUNCIADO

El escrito de contestación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

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

La omisión de contestar las imputaciones que se le hagan tendrá como único efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción respecto a la verdad de los hechos cometidos.

M. VISTA A LAS PARTES DEL EXPEDIENTE

Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Secretaría pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga.

N. PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Transcurrido el plazo de cinco días por el que se da vista del expediente a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga, se procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, en un término no

²³⁴ Elizondo Gasperín, María Macarita, *Op. cit.*, p. 37.

mayor a diez días el cual podrá ser ampliado mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven, sin que dicha ampliación exceda de diez días.

Dentro de los 5 días siguientes a la conclusión del plazo referido, se enviará el proyecto de resolución a la Comisión de Quejas y Denuncias para su conocimiento y estudio, quien votará si está de acuerdo con él y en caso de que así sea se turnará al Consejo a fin de que lo estudie y en su caso lo vote. De lo contrario se devolverá el proyecto al Secretario a fin de que realice las diligencias pertinentes para perfeccionar la investigación.²³⁵

Conocimiento y estudio de la Comisión de Quejas y Denuncias.

Recibido el proyecto de resolución, el presidente de la Comisión convocará a sesión a más tardar el día siguiente, la cual deberá tener lugar no antes de veinticuatro horas de la fecha de la convocatoria, con la finalidad de que se analice y valore el proyecto de resolución, con las siguientes bases:

- I. Si el primer proyecto de la Secretaría propone el desechamiento o sobreseimiento de la investigación, o la imposición de una sanción y la Comisión está de acuerdo con el sentido del mismo, será turnado al Consejo General para su estudio y votación;
- II. En caso de no aprobarse el desechamiento o sobreseimiento, o la imposición de la sanción, la Comisión devolverá el proyecto al Secretario, exponiendo las razones de su devolución, o sugiriendo, en su caso, las diligencias que estime pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación, y
- III. En un plazo no mayor a quince días después de la devolución del proyecto y las consideraciones al respecto, la Secretaría emitirá, por única vez, un nuevo proyecto de resolución de conformidad con los señalamientos y observaciones de la Comisión.

En el caso de que sean requeridas nuevas diligencias, el plazo señalado en el inciso precedente, comenzará a correr a partir de que se cuente con el

²³⁵ *Ibíd.*, p. 47

desahogo de las mismas. El plazo de la investigación no podrá exceder de cuarenta días. Dicho proyecto se turnará directamente al Consejero Presidente para que lo integre en el orden del día de la sesión del Consejo General para su análisis y resolución.

O. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL

Cuando el Presidente del Consejo reciba el proyecto de resolución, convocará a sesión, remitiendo copias del mismo a los integrantes de dicho órgano por lo menos tres días antes de la fecha de la misma.²³⁶

El Consejo podrá dictaminar en los siguientes sentidos:

- Aprobarlo;
- Aprobarlo, ordenando al secretario del Consejo realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría;
- Modificarlo, procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión;
- Rechazarlo, ordenando a la Secretaría realizar un nuevo proyecto que contenga los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría

Si se presenta un empate por causa de la ausencia de alguno de los consejeros electorales, se realizará una segunda votación; si persiste el Consejero Presidente determinará que se presente en una sesión posterior, en la que se encuentren presenten todos los consejeros electorales.

El consejero electoral que disienta de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en el proyecto respectivo si se remite al secretario dentro de los dos días siguientes a la fecha de su aprobación.

²³⁶ Es oportuno señalar que el Consejo General es el encargo de la impartición de justicia e imposición de sanciones. Sustentado en la jurisprudencia S3ELJ 09/2003 “Árbitro para la imposición de sanciones. Lo tiene el Consejo General del Instituto Federal Electoral.”

V. PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO Y GASTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A. COMPETENCIA

Son órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, y en su caso de las agrupaciones políticas nacionales:

- I. El Consejo General²³⁷;
- II. La Unidad de Fiscalización y;
- III. La Secretaría del Consejo General

Es preciso señalar que el órgano encargado de tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución relativo a las quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos será la “Unidad de Fiscalización”, misma que podrá solicitar la colaboración de la Secretaría Ejecutiva, quien a su vez podrá ordenar el auxilio de los órganos desconcentrados del Instituto.²³⁸

B. PROCEDENCIA

Este procedimiento administrativo sancionador procederá solo en dos vertientes:

- I. Cuando se trate de violaciones en materia del financiamiento de los partidos políticos, de conformidad a lo establecido en la fracción II del artículo 41 constitucional, a los artículos 77 y 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y

²³⁷ El Consejo General es la autoridad encargada de determinar las sanciones sobre el financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. De conformidad a lo establecido por la tesis XVI/2010 “Financiamiento Público de los Partidos. El Consejo General del Instituto Federal Electoral es el competente para determinar lo relativo a retención”.

²³⁸ El Instituto Federal Electoral se encuentra facultado para revisar cualquier anomalía. Es el encargado de vigilar la vida electoral de todo el país, por lo que dentro de sus múltiples funciones se encuentra la de regular, vigilar y aplicar que se cumpla con todo el marco legal electoral. El Tribunal Electoral le ha conferido la atribución de velar en el ámbito de fiscalización y financiamiento de los partidos, de conformidad con la tesis relevante XLVIII/2001 “Competencia del Instituto Federal Electoral. Le corresponde vigilar y aplicar las disposiciones del Código Federal Electoral, respecto de la participación de partidos políticos nacionales en elecciones locales”.

- II. En materia de gastos de los partidos políticos, es decir, del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos, de conformidad a los establecido en la fracción quinta del artículo 41 constitucional y 79 al 89 del mismo Código ya antes mencionado.

C. QUEJA O DENUNCIA

Como regla general todas las quejas se deberán de presentar por escrito, debiendo tener:

- I. Firma autógrafa del denunciante;
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. Documentos que acrediten la personería (partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales);
- IV. Hechos que motivan la queja, y
- V. Pruebas que permitan consolidar los indicios con los que cuente el denunciante.²³⁹

D. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA

En este procedimiento las quejas se podrán presentar de las siguientes formas:

- La Secretaría del Consejo General recibirá las quejas y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización, y
- Ante los órganos desconcentrados del Instituto, quienes lo remitirán, dentro de las veinticuatro horas siguientes al Secretario Ejecutivo.

Si es presentada ante un órgano desconcentrado del Instituto por el representante de un partido político, la Secretaría Ejecutiva tendrá que notificarle a la representación del partido político denunciante ante el Consejo General del Instituto, anexando copia de la queja.

²³⁹ Es preciso señalar que conforme a la Tesis Relevante I/2007 “Facultades investigadoras del Instituto Federal Electoral. Una denuncia anónima puede ser suficiente para que se ejerzan”, se establece que basta con los mínimos requisitos de la denuncia para que el IFE pueda ejercer su facultad de investigación en materia fiscalización y financiamiento de los partidos políticos.

Tendrán como lapso de tiempo para ser presentadas tres años siguientes al 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.

E. DESECHAMIENTO

El titular de la unidad de Fiscalización podrá desechar en los siguientes casos:

- I. Si los hechos narrados resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o si siendo ciertos, carecen de sanción legal;
- II. Si la queja no cumple con los requisitos señalados en la presentación, y
- III. Si no se presenta elementos de pruebas que permitan determinar el incumplimiento a la ley y;
- IV. Si por cualquier otro motivo la queja resulta improcedente.

Con esta figura contenciosa electoral no se está prejuzgando el fondo del asunto, simplemente no se entra al análisis del mismo, debido a que no se guardan las formalidades del procedimientos que pueden atentar con el fondo del asunto. No se constituye en obstáculo alguno para que esta Unidad de Fiscalización pueda ejercer sus atribuciones.

F. ADMISIÓN

Se procederá a la admisión cuando la queja cumpla con los requisitos formales y no se presente alguna causa de desechamiento, el titular de la Unidad notificará al partido denunciado, del inicio del mismo. Deberá correr traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentado por el denunciante.

En el presente se podrá dictar tres tipos de autos:

- Admitir

- Desechar
- Sobreseer

E. INVESTIGACIÓN

La etapa de investigación tiene la finalidad de agotar todas y cada una de las instancias que cuenten con información que permitan llegar al conocimiento de la verdad. El titular de la Unidad de Fiscalización podrá solicitar a la Secretaría Ejecutiva que instruya a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados, para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias.

Bajo este esquema de investigación se podrá solicitar a diversos actores que realicen las siguientes actividades:

1. A través de la Secretaría Ejecutiva se podrá requerir a las autoridades competentes para que:
 - I. Entreguen las pruebas que obren en su poder, y
 - II. Entreguen la información que se encuentra bajo las figuras de secreto fiscal, bancario o fiduciario (las autoridades están obligadas a responder tales requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, mismo que podrá ampliarse por cinco días).

2. Se podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales que:
 - I. Proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; deberán responder en el mismo plazo de 15 días naturales prorrogables por cinco días.

3. Se podrá solicitar de los partidos políticos:
 - I. La revisión de los informes anuales o de campaña de los partidos políticos nacionales;

- II. Que se realicen verificaciones en relación con las quejas correspondientes a cada uno de los ejercicios, y
- III. Informe detallado al partido denunciado y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria.

F. EMPLAZAMIENTO

Una vez admitida la queja o denuncia, la Unidad de Fiscalización procederá a emplazar al denunciado, debiendo:

- I. Correrle traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que en su caso haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió, y,
- II. Concederle un plazo de cinco días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan.

G. CONTESTACIÓN AL EMPLAZAMIENTO

La contestación a la queja o denuncia significa el hecho mediante el cual el partido denunciado controvierte todos y cada uno de los hechos objeto de la *litis*, para lo cual se realizarán las siguientes conductas:

- I. Exponer lo que a su derecho convenga;
- II. Dar contestación a cada uno de los hechos mencionados en la queja o denuncia;
- III. Ofrecer y exhibir las pruebas que estime necesarias para respaldar su dicho, con excepción de la testimonial y la confesional, y
- IV. Así como presentar sus alegaciones necesarias

H. PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Una vez que se haya agotado la instrucción, el titular de la Unidad elaborará el proyecto de resolución en un término no mayor de sesenta días, los cuales se contarán a partir del de la recepción de la queja o denuncia por parte de la Unidad de Fiscalización con la excepción de aquellos asuntos en que por naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que

realicen, se justifiquen la ampliación del plazo indicado, informando al Secretario Ejecutivo de lo mismo.

Dicho proyecto deberá ser presentado a la consideración del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión que se celebre.

La resolución contendrá la sanción que se estime pertinente por parte del Consejo General, la cual tendrá que tomar en consideración las siguientes circunstancias²⁴⁰:

- I. Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo la infracción;
- II. La importancia de las normas transgredidas y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma, y
- III. En caso de reincidencia, se aplicara una sanción más severa.

VI. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

A. COMPETENCIA

Será competente el superior jerárquico del funcionario del Instituto que haya violentado las conductas permitidas para ellos, quien se encargará de tramitar y substanciar todo el procedimiento de responsabilidad.

Se desarrollará de la siguiente manera:

- I. De manera general ante el Superior jerárquico o ante la Secretaría Ejecutiva;
- II. En juntas Locales ante el Vocal Ejecutivo, y
- III. En juntas Distritales ante el Vocal Ejecutivo Distrital.

²⁴⁰ Existen algunas conductas que implicación agravantes dentro de la fiscalización y financiamiento de los partidos políticos, de las cuales podemos decir que el propio Tribunal Electoral Ha establecido un criterio referente al dinero en efectivo para el financiamiento de los mismos. Esto de conformidad con lo establecido en la Tesis XX/2004, "Dinero en Efectivo. Su ingreso a un partido político de manera ilícita agrava la infracción".

B. PROCEDENCIA

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 380 las causales mediante las cuales se podrá interponer este recurso administrativo sancionador. Dentro de las cuales tenemos:

- I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Instituto;
- III. Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- IV. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- V. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- VI. No poner en conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral todo acto tendiente a vulnerar la independencia de la función electoral;
- VII. No preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus labores;
- VIII. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- IX. Dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- X. Las previstas, en lo conducente, en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y
- XI. Las demás que determine el COFIPE o las leyes que resulten aplicables.²⁴¹

²⁴¹De conformidad con el citado artículo, estas son todas las conductas por las cuales se podrá aplicar este procedimiento. Cabe destacar que la Contraloría del Instituto es un organismo

C. INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Este procedimiento se iniciará de oficio o a petición de parte, por queja o por denuncia. Se puede instaurar de cuatro maneras:

- I. De forma oficiosa;
- II. Por cualquier persona;
- III. Por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos, y
- IV. Por el Ministerio Público Federal, en el caso que sea necesario.

Las quejas o denuncias que se presenten deberán estar apoyadas en elementos de pruebas que sustenten su dicho y que sean suficientes para establecer la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público.

D. DESECHAMIENTO

Procederá el desecharamiento de la queja o denuncia en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de actos u omisiones imputados a una misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia ante la Contraloría General y que cuenten con resolución definitiva;
- II. Cuando se denuncien actos u omisiones de los que la Contraloría General resulte incompetente para conocer, y
- III. Cuando los actos u omisiones denunciados no constituyan causas de responsabilidad en los términos de este ordenamiento.

F. IMPROCEDENCIA

La improcedencia de la queja o denuncia procederá en los siguientes casos:

- I. Cuando habiendo sido recibida la queja o denuncia, sobrevenga una causa de improcedencia, y
- II. Cuando el denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando se exhiba antes de que se dicte resolución. En ningún caso procederá el sobreseimiento cuando se trate de infracciones graves.

constitucional de carácter sancionador que se encarga de regular la mayoría de las faltas que cometen los servidores públicos del IFE en el ejercicio de sus funciones.

El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia será de oficio.

G. EMPLAZAMIENTO

Una vez analizada la queja o denuncia sobre su posible desechamiento o sobreseimiento, de ser el caso que no se actualice ninguno de los referidos se procederá a emplazar corriéndole traslado de la denunciado con todo y los anexos.

H. CONTESTACIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA

El denunciado contará con un término de cinco días hábiles para contestar a la denuncia. Esta contestación será conocida como un informe sobre los hechos, el cual le servirá para ofrecer pruebas que sustente su dicho, y para que exponga lo que a su derecho convenga.

Este informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que se le imputa, afirmándolos o negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndose como crea que tuvieron lugar. Se tomarán por ciertos los hechos sobre los cuales son se pronuncie el inculpado, salvo prueba en contrario.²⁴²

La aceptación de los hechos no consiste en si en la aceptación de la sanción que se le impondrá.

I. PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Una vez que se recibe el informe y se desahogan todas y cada una de las pruebas, se tendrá un plazo de treinta días hábiles para resolver sobre la inexistencia de la responsabilidad del servidor público o bien, imponer la sanción al infractor.

²⁴² Como se ha explicado en el Capítulo Primero de la presente tesis, los principios de naturaleza penal son de una exacta aplicación en la materia administrativa sancionadora. Ahora bien, en esta etapa se le debe de otorgar al denunciado la presunción de inocencia, tal como lo estipula la Tesis Relevante LIX/2001, "Presunción de Inocencia. Principio vigente en el procedimiento administrativo sancionador electoral."

Se deberá notificar la resolución al denunciante y al infractor dentro de las setenta y dos horas siguientes cuando se trate de:

- I. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Instituto;
- II. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- III. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- IV. No poner en conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral todo acto tendiente a vulnerar la independencia de la función electoral;
- V. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- VI. Dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- VII. Las previstas, en lo conducente, en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y
- VIII. Las demás que determine esté Código o las leyes que resulten aplicables.

J. PARTICIPACIÓN DE LA CONTRALORÍA

La participación de la Contraloría Interna del Instituto se constituirá solamente para los siguientes casos:

- I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- II. Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar, y
- III. No preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus labores.

En estos casos el contralor citará al presunto responsable a una audiencia, la cual tendrá verificativo entre los cinco y quince días posteriores a la citación, haciéndole saber:

- I. La responsabilidad o responsabilidades que se le imputan;
- II. El lugar día y hora que tendrá verificativo la audiencia;
- III. Su derecho a ofrecer pruebas, y
- IV. El derecho a presentar alegatos.

Si del informe que presenta el denunciado o del resultado de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o que en su caso se desprendan otras responsabilidades que permitan determinar un nuevo procedimiento de responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar, en su caso, la celebración de otra u otras audiencias.

K. SUSPENSIÓN DEL CARGO

En el ejercicio de sus funciones la Contraloría podrá determinar la suspensión temporal del cargo del presunto responsable, salvo cuando se trate del Consejero Presidente, los Consejeros Electorales o de la Secretaría Ejecutiva. Dicha suspensión durará cuando la propia Contraloría lo determine.

La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa al inculpado.

Si el servidor público no resulta responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos, los cuales incluirá el pago de las percepciones que dejó de recibir.

Cuando se compruebe la existencia de la infracción la Contraloría impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato.

VII. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Este procedimiento administrativo sancionador surgió por la eminente necesidad de un procedimiento administrativo que fuera capaz de cubrir con todas las necesidades del proceso electoral. Es por ello que con la reforma electoral de 2007-2008 el legislador estimó pertinente crear una serie de procesos administrativos sancionadores para solucionar la sobre carga y mal funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador genérico.

Para José Woldenberg hay infracciones a la ley que si no se atajan de inmediato, difícilmente se pueden subsanar, en esos casos la única vía para que la justicia sea tal es que sea expedita, porque su retraso deja una huella irreparable.²⁴³

Durante el Proceso Electoral Federal de 2005-2006 se desarrollaron conductas perjudiciales para la contienda electoral, tales como campañas de desprestigio, calumnia y denigración, asimismo, se generaron hechos que afectaron la equidad del proceso, toda vez que los concesionarios de radio y televisión tuvieron una enorme participación negativa para el propio proceso electoral; por lo que se estuvo en la penosa necesidad de crear nuevos instrumentos legales que permitieran combatir cualquier irregularidad al nuevo modelo de comunicación política, para ello se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de dicho cambio emana el procedimiento objeto de la presente tesis; el “Procedimiento Especial Sancionador”.

Este nuevo procedimiento administrativo sancionador se creó con la especial encomienda de vigilar que se cumplan con las normas pactadas para radio y televisión, los actos anticipados de precampaña y campaña, así como el estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional. Por ello, se ha convertido en el procedimiento más utilizado y efectivo del sistema jurídico mexicano.

²⁴³ Woldenberg, José, *El ajuste de la reforma*, en voz y voto, núm. 200, p. 17.

En el capítulo siguiente realizaremos un examen minucioso de este procedimiento, dentro del cual encontraremos las especificaciones y principales funciones del mismo, llegando a establecer el mejor criterio y funcionamiento para este instrumento jurídico.

CAPÍTULO CUARTO

“EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL”

El presente capítulo es el punto culminante de la investigación, porque en él visualizaremos los beneficios y problemas del Procedimiento Especial Sancionador. Hasta ahora podremos decir que dicho procedimiento tiene una naturaleza administrativa sancionadora, aunque posee todas y cada una de las características de un proceso jurisdiccional. Hemos visto que resulta más práctico que los procedimientos sancionatorios sean conocidos por autoridades jurisdiccionales, debido a que su propia naturaleza les hace la autoridad más apta para impartir la potestad punitiva del Estado.

Baste precisar que una parte inherente del Derecho Electoral son los procedimientos administrativos, mediante los cuales se sancionan las infracciones a las reglas electorales que llegan a cometer los actores políticos. La función de esos procedimientos es doble: por un lado, determinar y punir los actos ilícitos; por el otro, inhibir futuras conductas violatorias de la Ley tanto del infractor como de los otros participantes.²⁴⁴

Además se ha recorrido de manera breve y precisa la evolución democrática en nuestro país, precisando la importancia de la reforma política electoral de 2007 y 2008, la cual sirvió para crear al Procedimiento Especial Sancionador entre otros procedimientos sancionadores. Asimismo, se hicieron notar las coincidencias y diferencias de los distintos tipos de procedimientos electorales sancionadores substanciados por el Instituto, destacando los sujetos y conductas sancionables, sin perder de vista las infracciones a las que se podrán hacer acreedores.

Por todo lo anterior, estamos en condiciones óptimas de analizar a profundidad al PES, donde compartiremos un enfoque distinto de la problemática y se expondrá una posible solución al procedimiento administrativo sancionador electoral de mayor importancia en México. Para

²⁴⁴ Córdova Viannello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Revista Voz y Voto, Núm. 199, Septiembre, 2009, p. 26.

lograr lo anterior partiremos de una breve reseña de las reformas más importantes en materia electoral.

I. ANTECEDENTES

A efectos de entender los antecedentes tanto jurisdiccionales como políticos, haremos un breve esbozo de las reformas electorales que han servido de respaldo para el Procedimiento Especial Sancionador, con la finalidad de contar con las bases históricas de este procedimiento.

A. REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y LA LEY LOPPE

Este ordenamiento constituyó el cuerpo normativo reglamentario de la llamada “Reforma Política” de 1977. Marcó una etapa muy importante en lo que respecta a la evolución del contencioso electoral federal. Consagró por vez primera en nuestra historia jurídico-electoral, un régimen específico de nulidades y de recursos concebido en el contexto de diversas instancias y secuencias dentro del proceso electoral, de tal manera que, según la exposición de motivos de la propia iniciativa, “su expresión coherente y lógica permitiría integrar por vez primera un verdadero sistema contencioso electoral”.²⁴⁵

Este ordenamiento se derivó de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue elaborada desde la Secretaría de Gobernación del Presidente José López Portillo. Significó el inicio de una tendencia a legalizar los procesos electorales, lo cual tendría como consecuencia la implementación de la Justicia Electoral. Esto permitió la entrada de otras opciones políticas a la organización y competencia electoral. Asimismo, se puede destacar que se logró el sistema de partidos y sus prerrogativas, las asociaciones políticas nacionales y sus procesos de posible integración para cuestiones políticas, y no políticas. Entre los aspectos más relevantes de esta reforma podemos referir los siguientes:

²⁴⁵Vid. Franco González Salas, Fernando, Evolución del Contencioso Federal Electoral Mexicano 1916-1996, Cursos de Especialización en Justicia Electoral, p. 18.

- La Comisión Federal²⁴⁶ estaba integrada de la misma manera, solo cambiaba el aspecto de la designación del Secretario, el cual sería electo por el mismo organismo electoral, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal.
- Las Comisiones Locales y los Comités Distritales electorales se constituían con un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la Comisión Federal, mediante el procedimiento de insaculación; además, había un representante por cada partido político nacional registrado.²⁴⁷
- Se mantenía el sistema de la autocalificación, el cual había tenido unas variantes a lo ya conocido en ese momento, toda vez que el artículo 60 Constitucional asignaba la función de calificación a un Colegio Electoral integrado por 100 presuntos diputados de entre los que habían de integrar la Cámara, 60 de ellos surgidos de las elecciones directas en los distritos electorales y 40 presuntos diputados electos por el sistema de representación proporcional.
- Se le otorgó la atribución a la Comisión Federal Electoral del reconocimiento de los partidos políticos, con la finalidad de que dejara de ser una facultad administrativa, con ello adquirirían el carácter de entidades de interés público, así como una extensión en sus prerrogativas.
- Se incrementó el número de diputados federales a 400, con un nuevo sistema de composición mixta para la integración de la Cámara respectiva, combinando los principios de mayoría relativa, a la cual le correspondían 300, y representación proporcional con un número de 100 diputados.
- La Constitución confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades en materia electoral, al darle competencia para resolver el recurso de reclamación como medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de

²⁴⁶ Órgano rector hasta ese entonces de la materia electoral en México.

²⁴⁷ Galván Rivera, Flavio, Op. cit., p. 9.

Diputados y sobre la calificación de la elección de sus miembros, la cual podían interponer los partidos políticos.

En materia de Medios de Impugnación, a la presente ley se le considera como el primer antecedente legislativo más acabado y cercano a lo que hoy en día se tiene, pues en ella se establecieron varios mecanismos de control de las normas electorales, dentro de los cuales están:

a) Recursos de inconformidad: En contra de resultados de casillas, cuya resolución era competencia de los órganos distritales; el cual era procedente en los casos siguientes:

- En contra de las resoluciones dictadas a los recursos de aclaración presentadas ante el Registro Nacional de Electores, y
- Ante el Comité Distrital correspondiente cuando los partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y ciudadanos se inconformaran respecto de los lugares señalados para la ubicación de casillas y de los nombramientos de los miembros de las mesas directivas.

Debía interponerse por escrito en un término de cuarenta y ocho horas, acompañándose las pruebas para acreditar la inconformidad, debiendo resolverse en cinco días.

b) Escrito de Protesta: En contra de los resultados de casillas, cuya resolución era competencia de los órganos distritales; para impugnar los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas. Este recurso se podía interponer el mismo día de la elección en la propia casilla o en su caso ante el Comité Distrital electoral, correspondiente dentro de las 72 horas siguientes a la conclusión del acta final de escrutinio.

c) Recursos de Queja: Contra los resultados consignados en las actas de computo distrital en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa y la constancia de mayoría expedida por el propio comité; procedía si se hacían valer las causales de nulidad, así mismo, se podía impugnar la

elección de los diputados de mayoría relativa. Se debía interponer en un plazo de 24 horas siguientes a la sesión de cómputo.

d) Recurso de Revocación: En contra de los actos de la Comisión Federal Electoral Comisión Local y Distritales Electorales; debía ser interpuesto por el comisionado del partido político que estuviera acreditado ante el organismo respectivo, dentro del término de tres días siguientes a aquel en que tuviera conocimiento del acto, bien sea porque hubiera participado en su discusión o por su notificación, se debía de resolver dentro de los ocho días siguientes a su presentación.

e) Recurso de Revisión: Procedía en contra de las resoluciones de los otros medios de impugnación; el cual era resuelto por el superior jerárquico, el cual procedía en los casos de:

- La inconformidad, protesta o revocación no fueran tramitadas por la autoridad responsable;
- No se resuelva el recurso dentro del tiempo establecido en la Ley; y
- La resolución dictada contraviniera algún precepto de Ley.

Se debía interponer dentro de los tres días siguientes al conocimiento de la resolución, debía ser interpuesta por la misma persona que hubiera hecho valer el recurso de origen de la revisión, dirigido al superior jerárquico del organismo electoral responsable, expresando fundamentos legal y conceptos violados.

f) Recurso de Reclamación: Establecido originalmente como competencia de la Suprema Corte Justicia de la Nación, en contra del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; el cual era analizado por la Cámara de Diputados en cuanto a sus requisitos de procedencia.

Finalmente, podemos decir que esta legislación aportó un gran avance en cuanto a medios de impugnación, aunque la mayoría de ellos seguían siendo de carácter administrativo, ya que solo en el de reclamación

intervenía el Poder Judicial, haciendo hincapié en que eran procedimientos meramente políticos.

A pesar de lo anterior, esta reforma constituyó un antecedente de notoria importancia, ya que es la primera vez que se instituyó un sistema de medios de impugnación, y aunque fueron de carácter político administrativo, sirvieron de base para las quejas y medios de impugnación que hoy tenemos en la legislación. Por ello, esta reforma sirve de antecedente para el Procedimiento Especial Sancionador, puesto que podemos ver la manera en que se tramitaban este tipo de impugnaciones.

Con el paso del tiempo y de las reformas estos medios de impugnación se han ido perfeccionando, hasta ir descubriendo las circunstancias especiales que permitan un mejor funcionamiento de cada uno, perfectibles, pero definitivamente en funciones importantes. Lo mismo se espera del Procedimiento Especial Sancionador, que con el paso del tiempo se perfeccione en todas aquellas circunstancias que actualmente no funcionen bien; y que con ello se logre consolidar como un verdadero instrumento útil para las quejas y denuncias electorales.

B. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986 Y CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DEL 09 DE ENERO DE 1987

La reforma constitucional y legal de 1987 tenía como finalidad legitimar al régimen político a partir de proporcionar más espacio a los partidos opositores y tratar de equilibrar la lucha política, haciendo más corta la distancia entre los partidos, para transformar el sistema de partido hegemónico en un sistema de partidos competitivos.²⁴⁸

En la presente reforma se aumentó a 500 el número de integrantes de la Cámara de Diputados, de los cuales 300 eran por principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional, como hasta la fecha. Dentro

²⁴⁸Nieto, Santiago, Interpretación y Argumentación Jurídica en Materia Electoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 61.

de los cambios que se dieron al Congreso estuvo el de la limitación al partido mayoritario a un máximo de 350 diputados (70%).

El recurso de reclamación ante la Suprema Corte se abandonó en 1986 por su falta de operatividad práctica, y se propuso la instauración de un Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, ante el cual se pudieran presentar las impugnaciones de las resoluciones de los organismos electorales. Los colegios electorales mantuvieron la facultad de calificar la elección de sus miembros.²⁴⁹

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal derivó de la iniciativa de reforma constitucional de 1986, en la cual se elimina el mecanismo de calificación de la Ley 1977. El mencionado Tribunal estaba integrado por 7 magistrados numerarios y dos supernumerarios, que eran designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, para ejercer sus funciones en dos procesos electores con opción a ser ratificados. Dicho Tribunal iniciaba sus funciones la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, y se concluía al término del proceso electoral. Se integró por una sala con sede en la Ciudad de México, la cual siempre resolvería en pleno.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal era un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena jurisdicción para resolver los recursos de apelación y queja, estando facultados para confirmar, modificar o revocar los actos impugnados, o bien ordenar, si fuera el caso, que no se extendieran las constancias de mayoría a Diputados Federales o Senadores. No obstante, las decisiones del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, quedaban sujetas a una segunda instancia de carácter político, en tanto los colegios electorales de las cámaras mantenían la facultad de autocalificación definitiva, por una parte, y por la otra, podían alterar las determinaciones en primera instancia del Tribunal²⁵⁰

²⁴⁹ Melgar Adalid, Mario, Cuaderno para la reforma de la Justicia, La Justicia Electoral, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 13.

²⁵⁰ Ibidem.

En atención a los efectos de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, consistían en:

- Confirmar, revocar o modificar el acto impugnado;
- Ordenar a la Comisión Federal Electoral la no expedición de las constancias de mayoría, cuando en la elección respectiva se hubieren dado los supuestos de nulidad de elección previstos por el Código;
- Ordenar a la Comisión Federal Electoral la no expedición de constancias de asignación, cuando en la elección respectiva se hubieren dado los supuestos de nulidad de elección, y
- Ordenar a las comisiones locales electorales la no expedición de constancias de mayoría, cuando la elección de senadores su hubieren dado los supuestos de nulidad de elección.

El Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987

El Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987 introdujo la previsión de un Tribunal especializado en materia electoral, por lo que los medios de impugnación ya previstos con anterioridad sufrieron un cambio en su clasificación, toda vez que se les denominó como medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales.

Dicho ordenamiento estableció una estrecha vinculación entre recursos y etapas del proceso electoral, de tal suerte que durante la etapa preparatoria de la elección, los ciudadanos, los representantes de partidos y asociaciones políticas nacionales, así como los candidatos registrados, solo podían interponer los recursos de revocación, revisión y apelación; y después de la jornada electoral, los representantes de los partidos políticos únicamente cabría la promoción del recurso de queja para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección.

La Ley en análisis estableció las mismas causales para anular la votación recibida en una casilla que fueron previstas por la LOPPE, no fue así en cuanto a las causales de nulidad de una elección, pues se adicionó un nuevo

párrafo en el sentido de que la realización de los escrutinios y cómputos en lugares que no llenaran las condiciones señaladas en el Código, se entenderían como violación sustancial a la jornada electoral.²⁵¹

No obstante de lo ya mencionado, el problema fundamental de esta legislación fue que si bien existía un órgano jurisdiccional, las decisiones más importantes en materia electoral no recaían en el Tribunal sino que pertenecían al Colegio Electoral, por lo que la efectividad del Tribunal era casi nula.

C. REFORMA CONSTITUCIONAL Y CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990.

Dicha reforma surge como consecuencia de las controvertidas elecciones de 1988, la elección se realizó bajo el amparo del Código Electoral de 1986, toda vez que bajo el esquema de las reglas de este Código, fue necesario implementar nuevas normas e instituciones que se encargarán de velar por el respecto a la legalidad y constitucionalidad electoral y evitar así conflictos poselectorales.

La normatividad legal establecía un sistema de medios de impugnación de los que conocerían dos instituciones: el organismo público y un tribunal autónomo, el cual sería un órgano jurisdiccional en materia electoral.

Se crea un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la organización de las elecciones federales, las cuales recaen como un función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. El organismo público sería autoridad en la materia electoral, además de que se desempeñaría de manera profesional y autónoma en cada una de sus decisiones.

²⁵¹ Franco González Salas, Fernando, Evolución del Contencioso Federal Electoral Mexicano 1916-1996, Cursos de Especialización en Justicia Electoral, p. 26.

Por lo anterior, ya no se concibió la organización y realización de los procedimientos electorales como parte de la actividad del Gobierno Federal, sino que, con su mejor técnica legislativa y mayor pulcritud jurídica, se le otorgó constitucionalmente la naturaleza de función estatal, aun cuando su ejercicio se atribuyó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero no en forma directa, sino a través de un organismo público. Por lo que se consiguió la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispuesto en la Ley Reglamentaria.²⁵² Sobre el IFE ya hemos ahondado en un capítulo anterior.

Durante la vigencia del COFIPE en su primera etapa de 1990 a 1994, se previó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), el cual se integraba con cinco Salas, cuatro regionales temporales y una Sala Central de carácter permanente, la Sala Central tenía cinco miembros y las regionales tres miembros.

La Sala Central era permanente, las cuatro Salas Regionales se instalaban a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección, para concluir funciones y entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección. Todas las sesiones serían públicas.

Dicho Tribunal tenía a su cargo los recursos de apelación e inconformidad, en los términos del artículo 41 Constitucional; al resolver estos recursos se tenía que sujetar al principio de legalidad en todas sus actuaciones. Contra sus resoluciones no se aceptaban recursos o reclamo alguno, solo en el caso en que se dictaran con fecha posterior a la jornada electoral, las cuales podían ser revisadas y modificadas por los colegios electorales.

El Tribunal contaría con un cuerpo de jueces instructores, además, de los magistrados que integraban las salas; tanto los magistrados como los jueces solo responderían al mandato de Ley.

El último párrafo del artículo 41 constitucional reconoció la jerarquía del órgano y de sus integrantes, que los equiparó, en alguna medida, al más alto

²⁵² Galván Rivera, Flavio, Op. cit., p. 12.

Tribunal del país; al establecer que los magistrados -al igual que los consejeros magistrados del Instituto Federal Electoral- debían reunir, para ser electos por la Cámara de Diputados, en su caso, insaculados, por lo menos los mismos requisitos que se exigían para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁵³

En atención a la reforma al artículo 60 de la Constitución se puede señalar que se mantuvo el sistema de autocalificación de las elecciones de Diputados y Senadores; y la heterocalificación política de la elección presidencial hecha por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, estos últimos se mantuvieron como la última instancia en la calificación de las elecciones.

Finalmente, se puede señalar que dentro de las reformas señaladas destaca la finalidad de buscar la sujeción al principio de legalidad de los actos en materia electoral, toda vez que no se contemplaba aun la posibilidad de impugnar la presunta inconstitucionalidad de algún acto electoral o precepto del Código de la materia.

D. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE 1993 Y 1994

Al concluir el proceso electoral de 1991, los principales actores políticos manifestaron nuevamente su inconformidad ante las innovadoras reglas establecidas, toda vez que consideraron necesario modificar los procedimientos e instituciones.

La reforma electoral de 1993, tuvo como innovaciones principales las siguientes:

- Financiamiento de partidos políticos; el financiamiento público y los informes ante el IFE y distribución de tiempo en los medios de comunicación;

²⁵³ Franco González Salas, Fernando, Evolución del Contencioso Federal Electoral Mexicano 1916-1996, Cursos de Especialización en Justicia Electoral, p. 35.

- Mayor auge de la cláusula de gobernabilidad; por lo que ningún partido político podía tener más de 315 diputados;
- Una nueva integración del Senado con 128 miembros, cuatro senadores por entidad federativa, tres electos por mayoría relativa y uno por primera minoría;
- La calificación electoral; consistente en la declaración de validez y otorgamiento de constancia por parte del Tribunal;
- La observación electoral; y
- La Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

En 1993 se generó una reforma al artículo 41 Constitucional y al COFIPE, para crear la Sala de segunda Instancia del TRIFE, la cual contaba con características *sui generis*, en tanto se trataba de una sala que se formaría para cada proceso electoral federal, la cual estaría integrada por cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal quien también la presidía. Solo estaba facultada para conocer y resolver los recursos de reconsideración que se interpusieran, de acuerdo con las disposiciones aplicables del COFIPE.

Con lo que se buscaba dar una mayor autonomía y consolidación al sistema electoral mexicano, ya que se eliminaba la calificación por los Colegios Electorales del Congreso de la Unión.

Esta Sala debía quedar integrada a más tardar la última semana de octubre del año anterior a la elección, concluyendo sus labores el 30 de septiembre del año de la elección, de igual manera era la integración de los magistrados, con la salvedad del Magistrado Presidente y su sede era la Sala Central.

La calificación de Presidente de la República, seguía por Colegio Electoral, suprimiendo los Colegios de las Cámaras para calificar sus propias elecciones y cambiando el sistema de calificación política por un sistema de calificación mixta, administrativo y jurisdiccional, es decir, el Instituto Federal Electoral realizaba la calificación administrativa y, en caso de ser

impugnados los resultados electorales, se realizaba la calificación jurisdiccional mediante la emisión de las sentencias respectivas, las que podían confirmar la elección o anularla.²⁵⁴

Se tenían como medios de defensa a los siguientes recursos:

- Recurso de apelación,
- Recurso de inconformidad,
- Recurso de reconsideración; y
- Recurso de inconformidad.

En 1994 se da un gran salto dentro del Tribunal, toda vez que el artículo 41 constitucional reformado señalaba por primera vez que el Tribunal Federal Electoral sería órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, debiendo su integración a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, destacando solo la participación del Poder Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito electoral, así fuese solamente en contribuir a la integración del Tribunal, en tanto su presencia había sido omitida desde 1987, ya que se suprimía el Recurso de Reclamación.

El 27 de enero de 1994, se expide el documento “20 Compromisos por la Democracia”, el cual incitó a la firma del acuerdo por la paz, la justicia y la democracia. Dicho documento fue firmado por ocho partidos políticos que participarían en las elecciones de 1994. Los puntos de acuerdo fueron:

- Alcanzar la imparcialidad de los órganos electorales;
- Lograr la confiabilidad del padrón electoral;
- Conseguir la equidad en el acceso a los medios de comunicación;
- No hacer uso ilegal de recursos y fondos de gobierno;
- Revisar las finanzas de los partidos políticos;
- Examinar las reformas penales para evitar restricción a derechos humanos;
- Crear una fiscalía para delitos electorales; y

²⁵⁴ Olea y Contro, Jean Paul, Op. cit., p. 31.

- Convocar a un periodo extraordinario de sesiones para aprobar las reformas electorales

Con base en lo anterior, el 19 de abril de 1994 se realizaron las reformas constitucionales y legales, dentro de las que sobresalen la organización de las elecciones, la nueva composición del Consejo General del IFE, la observación electoral internacional y la calificación de las elecciones.

La reforma da una nueva integración al Consejo General del IFE, el cual quedaría con seis consejeros ciudadanos, un consejero del Poder Ejecutivo y dos del legislativo, así como dos representantes de los partidos políticos; se cambia al consejero magistrado por consejero ciudadano, así como también se dio el cambio en la designación de los magistrados del Tribunal.

Dentro de esta reforma se incorporaron los delitos electorales, restricciones en materia de candidaturas simultáneas y la figura de los visitantes extranjeros.

En la modificación a la reforma del artículo 41 constitucional se presentó el cambio en la manera de designación de los magistrados del Tribunal Federal Electoral, ya que se procedería a integrar una lista de por lo menos dos candidatos para las salas central y regionales, propuestas por el Presidente de la República, señalando candidatos para cada sala; la misma lista sería calificada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, sobre los candidatos propuestos.

E. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

Esta reforma representa la consolidación de la judicialización de los procesos electorales jurisdiccionales, la cual se da en materia local y federal, así mismo significó un avance importante en materia de derechos humanos; derivado de que consumó la consolidación de órganos y medios de impugnación para el control constitucional de las leyes, actos y resoluciones electorales.

Dicha reforma ordenó la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como órgano especializado y máxima autoridad en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que ahora, con motivo de las modificaciones, otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones por la no conformidad a la Constitución de las Leyes Electorales.²⁵⁵

Del estudio de lo anterior, se desprende que no se podría atacar las reformas electorales a través de un amparo, hecho que da origen a la improcedencia del amparo en materia electoral, por lo que se desprenden principios básicos, a saber:

- La no procedencia del Juicio de Amparo para impugnar Leyes Electorales;
- Las leyes electorales deben promulgarse y publicarse 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vaya aplicarse;
- Las leyes electorales no pueden ser reformadas, en aspectos sustanciales, durante los procesos electorales y los tres meses anteriores a su inicio, y
- No solo los órganos del poder público señalados en el artículo 105 y el Procurador General de la República, los partidos políticos con registro, a través de sus dirigencias nacionales o locales, también podrían plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la conformidad a la Constitución de esas leyes.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podía conocer de:

1. Impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores;
2. Impugnaciones en la elección presidencial, que serían resueltas en una sola instancia por la sala superior;

²⁵⁵ Ibidem, p. 39.

3. Las impugnaciones que se presenten en contra de actos o resoluciones de la autoridad electoral federal, distintos a los generados en los procesos electorales, que se consideren violatorios de normas constitucionales o legales;
4. Se podía impugnar los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales;
5. Impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
6. Los conflictos y diferencia laborales que surgen entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral se resolverán ante el propio Tribunal, y
7. Determinación e Imposición de sanciones en la materia.

De lo anterior, se tuvo que sustituir el Código Federal de Instituciones por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puesto que el Tribunal ahora formaría parte del Poder Judicial; así como la creación de una Ley autónoma sobre los medios de impugnación.

El Tribunal funcionaría con una Sala Superior permanente, integrada por siete magistrados y las Salas Regionales funcionarían solo en procesos electorales. La Comisión del Consejo de la Judicatura Federal tendría la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal, la cual se integraría por el Presidente del Tribunal, un magistrado de Sala Superior y tres miembros del Consejo de la Judicatura.

Los magistrados serían designados por única vez para integrar al Tribunal por el voto calificado de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores de entre las propuestas que envíe la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Poder Ejecutivo ya no intervendría en la integración del Tribunal, como tampoco en los miembros del IFE. Los magistrados de la Sala Superior durarían en el cargo diez años y los de las Salas Regionales durarían ocho años.

El artículo 41 reformado estableció una nueva distribución de recursos públicos para los partidos políticos y la conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral con ocho Consejeros Electorales y un Consejero Presidente, que sustituirían a los anteriores consejeros ciudadanos. La reforma culmina con el proceso de ciudadanización del Instituto Federal Electoral. Por primera vez, el Secretario de Gobernación no forma parte del Consejo General del IFE y deja en manos de un Consejo General, conformado por personas apartidistas, la organización y administración del proceso electoral federal. Por su parte, los representantes del Poder Legislativo pierden el derecho de voto.²⁵⁶

F. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

En octubre de 2003 siete de los ocho Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del IFE, enviaron al Congreso de la Unión una nota que señalaba la necesidad de una serie de reformas a los ordenamientos en materia electoral.

El principal motivo que impulsó la reforma electoral de este año fueron la serie de hechos y sucesos que se presentaron en el desarrollo del proceso electoral de 2006, toda vez que surgió una auténtica necesidad de transformar las leyes y normatividad electoral, ya que se habían incurrido en muchas faltas y fallas dentro del proceso, las cuales no contaban con una regulación en la legislación en materia.

La reforma electoral constitucional y legal de 2007-2008²⁵⁷ no debe ser entendida con un carácter fundacional. A pesar de sus revolucionarios

²⁵⁶ Nieto, Santiago, Interpretación y Argumentación Jurídica en Materia Electoral, Op. cit. p.73.

²⁵⁷ La reforma electoral en su conjunto implicó la modificación de nueve artículos de la Constitución y, hasta el momento, de seis leyes secundarias. Los cambios constitucionales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de noviembre de 2007 y a lo largo de la mitad del año siguiente se hicieron las adecuaciones legislativas consecuentes. Esas leyes y sus fechas de publicación en el DOF son: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (14 de enero de 2008), la Ley Orgánica del Congreso General (21 de abril de 2008), la Ley de Instituciones de Crédito (26 de junio de 2008), y, finalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Fiscal de la Federación (publicadas todas el 1° de julio de 2008). Córdova Vianello, Lorenzo, Las razones y el sentido de la

alcances y ambiciosa perspectiva no constituye un parte aguas que implique una ruptura con el pasado y la inauguración de un nuevo sistema electoral. Para un adecuado entendimiento de la reforma debe concebirse como parte de un largo proceso de cambios constitucionales y legales que a lo largo de tres décadas permitieron la democratización del país y encauzaron la consolidación del sistema democrático.²⁵⁸

Dentro de los principales cambios que sufrió el Tribunal Electoral del Poder Judicial fueron:

- Se dispone que no solo la Sala Superior funcionará con un carácter permanente sino que también las Salas Regionales lo harán;
- Se establecen de manera explícita las causales que pueden llevar a la nulidad de una elección;
- Se le dota a la Sala Superior de la facultad de abstracción para hacerse llegar los asuntos que a su consideración sean de vital importancia o suma relevancia;
- Se le facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir en definitiva sobre las contradicciones de tesis que puedan presentarse entre las Salas del Tribunal;
- Se suprimió la facultad de la Suprema Corte para investigar respecto a posibles violaciones del voto popular, dado que para ello está el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y
- La renovación de los Magistrados se hará de manera escalonada.²⁵⁹

El Instituto Federal Electoral, fue el organismo que sufrió mayores modificaciones dentro de la mencionada reforma electoral, toda vez que se ampliaron algunas facultades y restringieron otras. Desde nuestro punto de vista, lo más importante a destacar es:

reforma electoral de 2007 y 2008, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords), Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, Hacia un Nuevo Modelo, Op. cit., p. 47.

²⁵⁸ Ibidem.

²⁵⁹ Dicha renovación escalonada arrancará hasta 2016.

- Se hará de manera escalonada la renovación de los Consejeros del Consejo General, buscando que se conjugue siempre experiencia y novedad;
- Se dio el establecimiento de un Contralor Interno nombrada desde la Cámara de Diputados;
- El IFE podrá organizar los procesos de los estados, a través de convenios que se celebren con los institutos de los Estados;
- Se faculta al IFE para ordenar la suspensión inmediata de las transmisiones de radio y televisión que violen la Ley; y
- Se crea un órgano técnico para la fiscalización de las finanzas de los partidos, su titular sería designado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General del IFE, a propuesta del Consejero Presidente.
- Se crea la Unidad de Fiscalización, con el objeto de verificar los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como velar que se cumplan con las reglas del financiamiento establecido para los partidos.

Cabe mencionar que dentro los principales cambios que se desarrollaron en esta reforma electoral fueron los que se presentaron en materia de medios de comunicación, ya que se prohíbe la compra de publicidad en radio y televisión, así como se incrementa de manera sustantiva el acceso de los partidos a la radio y televisión a través del tiempo del Estado. Así mismo se dio la suspensión de toda la propaganda gubernamental durante las campañas. También dentro de las eventuales reformas se considera reducir el tiempo de las campañas y fijar el tiempo en que han de celebrarse las precampañas, lo que implica reducir considerablemente el financiamiento a los partidos.

Se da una nueva fórmula para calcular el financiamiento público a los partidos, ligándola a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, además de que se crean nuevos límites para reducir el monto de las aportaciones

privadas, así como también se estableció un financiamiento fijo para actividades específicas.

Se mantiene como fórmula del reparto del financiamiento público que 70 % sea proporcional a los votos obtenidos por cada partido para la elección de los diputados de mayoría relativa, en la última elección y 30% de manera igualitaria.

Antes de la modificación constitucional no se tenía contemplado en la Ley Electoral algún tipo de procedimiento mediante el cual alguna autoridad administrativa tuviera facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales, solo se tenía como antecedente a la Jurisprudencia 12/2007 “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”:

Jurisprudencia 12/2007

PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA

AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.— *El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no*

exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.

Recurso de apelación. SUP-RAP-17/2006.—Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—5 de abril de 2006.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario Javier Ortiz Flores.

Recurso de apelación. SUP-RAP-34/2006 y acumulado.—Actores: Partido Acción Nacional y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de mayo de 2006.—Unanimidad de cinco votos en el criterio.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: David Jaime González. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-202/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas.—24 de agosto de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.— Secretario: Gerardo Rafael Suárez González.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil siete, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Como se aprecia dicha Jurisprudencia establecía que ante tal omisión de un procedimiento de estas características se debía vigilar y controlar los

procesos electorales, pues bastaba con seguir en forma breve dichas conductas, en el cual se observarán las formalidades esenciales para cumplir con la garantía de audiencia de las partes.

Tal criterio se adoptó por el legislador Federal en el COFIPE, ya que en la reforma legal se rediseñó el régimen sancionador electoral y disciplinario, al tiempo que se establecieron nuevos procedimientos, entre ellos el especial sancionador, para los actos producidos dentro de los procesos electorales, vinculados con la propaganda. En apego al espíritu de la jurisprudencia del Tribunal, la característica esencial del Procedimiento Especial es la brevedad y agilidad de su tramitación, con miras a construir una herramienta eficaz que permita corregir las posibles infracciones y sanear la elección.²⁶⁰

III. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento administrativo sancionador instaurado contra todos los sujetos que interfieran en el nuevo modelo de comunicación. Se crea con el objeto de lograr mantener la equidad en la contienda electoral y que ningún candidato o partido político vea vulneradas sus prerrogativas electorales.

“El procedimiento especial sancionador (PES) es una de esas figuras raras que, como varias más, han surgido de criterios interpretativos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que al haber adquirido carta de naturalización, fueron recogidos por el legislador en reformas posteriores. Sin embargo, a diferencia de lo que ha ocurrido con la mayoría de estos casos en las cuales la reforma legal tiene como fuente la jurisprudencia, el PES es un ejemplo de cómo la implementación no debe ser mecánica ni irreflexiva, pues lo

²⁶⁰ Alanís Figueroa, María del Carmen, La Jurisprudencia del TEPJF: Fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008, en Córdova Vianello Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords), Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, Hacia un Nuevo Modelo, Op. cit., p. 47.

que puede ser un criterio relevante o trascendente para los fines del sistema electoral y jurídico en su conjunto”²⁶¹ (...)

La finalidad del PES es conocer y resolver, en plazos sumarios, las faltas que se presentan durante la difusión y el despliegue de la propaganda electoral, así como tratar de corregir sus efectos en el tiempo mismo de la competencia electoral.

El proceso electoral, y lo que ocurre en él, debe interpretarse y valorarse en función del momento y de la etapa en que ocurre un hecho determinado. De tal suerte que un mismo hecho puede resultar legal, en un momento, y violatorio, en otro (v. gr. la propaganda gubernamental, informes de autoridades, actos anticipados, etc.). Asimismo, se busca determinar la existencia de faltas a la normatividad electoral federal y la responsabilidad administrativa mediante la valoración de los medios de prueba y medios de convicción que aporten el denunciado y el denunciante y, en su caso, de aquellos que se obtengan de la investigación que realice la autoridad electoral.

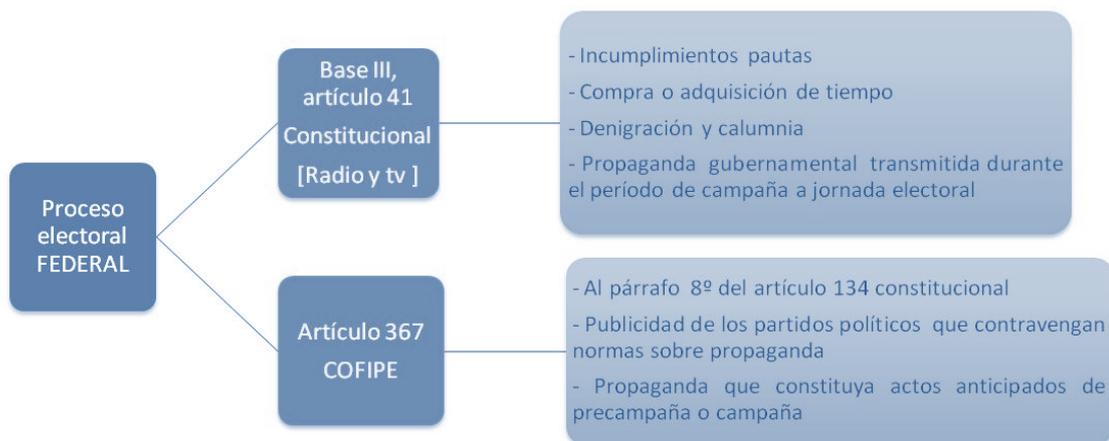
El anterior Reglamento de Quejas y Denuncias del instituto Federal Electoral lo describía en su artículo 5 como “el procedimiento que tiene por finalidad determinar, de manera expedita, la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral de los sujetos señalados en el Código, mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que obren en el expediente, atendiendo al catálogo de infracciones que para tal efecto se contiene en dicho ordenamiento”.

El PES fue creado con la finalidad de contar con un procedimiento que permitiera sancionar de manera inmediata y eficaz las violaciones en materia de propaganda política electoral, ello resaltó la especialización de un procedimiento que regula al nuevo modelo de comunicación. Por tanto, se estimó al Procedimiento Especial Sancionador como el instrumento más

²⁶¹Zavala Arredondo, Marco Antonio, *El procedimiento especial sancionador balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento*, en Luna Ramos, José Alejandro, (coord.), Sistema de Justicia Electoral Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2011, p. 373.

eficaz y practico en materia electoral. Este hecho significó que en su primer proceso electoral fuera el medio más solicitado para impugnar este tipo de violaciones (1076 en el proceso de 2009) aunque también evidenció las deficiencias del mismo.

Lo podemos describir de la siguiente manera: El Procedimiento Administrativo Sancionador en materia electoral se encarga de regular el modelo de comunicación electoral, de manera general, se determina la existencia y responsabilidad de los sujetos sancionables señalados en el Código, mediante la valoración de los medios de prueba e investigaciones que realicen las autoridades electorales que obren en el expediente y, que tiene como consecuencia alguna de las infracciones contenidas en el catálogo propuesto por el COFIPE.



A. DIFERENCIAS CON EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR

El Procedimiento Administrativo Sancionador Genérico es el antecedente más remoto de los nuevos procedimientos sancionatorios, dicho procedimiento es la base del actual Procedimiento Ordinario Sancionador. El procedimiento genérico simbolizó un avance en materia de la facultad

sancionadora del IFE, pues en él se le confería la potestad punitiva del Estado para aplicar las sanciones a quien incumpliera con las normas electorales. No obstante de ello, este procedimiento carecía de eficacia para resolver y tratar los asuntos, toda vez que si se presentaba una violación dentro del proceso electoral no se podía dejar en igualdad de condiciones a los denunciados y denunciados, debido a que el tiempo para resolver sobrepasaba al tiempo establecido para la jornada electoral.

El PES es innovación de la reforma electoral de 2007-2008, mediante la cual se buscó crear un procedimiento que permitiera conocer, substanciar y desarrollar de manera inmediata las conductas infractoras de los sujetos que participan dentro del proceso electoral. El procedimiento anterior (Procedimiento Administrativo Sancionador Genérico) era demasiado lento y obsoleto, en cuestiones de términos y plazos, por lo que al llegar al momento de la resolución la falta ya era de carácter irreparable.

Actualmente, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentra regulado en el Título Séptimo un apartado completo de procedimientos de naturaleza “administrativa sancionadora”. Ahora bien, explicaremos las diferencias de ambos procedimientos, dentro de las cuales destacaremos los avances significativos que representa el Especial Sancionador.

a) En cuanto al origen. Como bien se ha dicho el Procedimiento Ordinario Sancionador, antes “Genérico”, era el único elemento administrativo sancionador que se tenía para impugnar las faltas cometidas dentro del proceso electoral, pero su origen nos remite a la necesidad de contar con un mecanismo de esa naturaleza, por ello, se estableció un procedimiento a cargo del IFE que, desde 1996, instruía y dictaminaba la Junta General Ejecutiva para que el Consejo General juzgara e impusiera la sanción correspondiente (antes de esa fecha el papel del IFE se limitaba a integrar el

expediente y turnarlo a alguna de las salas del entonces Tribunal Federal Electoral para que esta instancia resolviera en definitiva).²⁶²

Mientras que el Procedimiento Especial Sancionador, se deriva de una apelación presentada por la Coalición por el Bien de Todos. En ella, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que, si bien no estaba expresamente considerado en la ley, vista su obligación constitucional de conducir el proceso electoral dentro de los cauces legales, el IFE podía instaurar un procedimiento *ad hoc* para reparar violaciones sustanciales cometidas en la fase preparatoria de la elección. En esa sentencia, el Tribunal detalló las condiciones generales para que se desarrollara ese procedimiento en un plazo expedito y que podía determinar, además de una sanción administrativa al partido infractor, la instrucción de retirar la propaganda electoral violatoria de la ley.²⁶³

Ahora bien, como hemos visto ambos procedimientos surgen de una evidente necesidad electoral, toda vez que la practica deja por superado todos los caminos legales existente. Ello, a su vez, crea la constante necesidad de ir reformando los procedimientos administrativos. La diferencia radica en la participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que en el PES, dicho Tribunal se encargó de regular y sentar las bases para el trámite del mismo, aunque no lo desarrolla. El ordinario sancionador no surgió como planteamiento del Tribunal Electoral, más bien por la necesidad de regular las conductas, es decir, en el primero fue por disposición del Tribunal y el segundo por la necesidad de contar con un procedimiento administrativo.

b) La regulación en los ordenamientos legales. Como bien hemos mencionado el procedimiento ordinario o genérico era el más utilizado hasta antes de la reforma de 2007, debido a que era el único instrumento con dicha naturaleza. El ordinario se encontraba regulado en el Reglamento de

²⁶² Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Revista Voz y Voto, Núm. 199, Septiembre, 2009, p.26.

²⁶³ *Ibidem*.

Quejas del Instituto, en la normatividad vigente se incorporó al COFIPE en las disposiciones del Reglamento antes citado y se elevaron a nivel de ley, pero con ciertas particularidades. Actualmente se encuentra regulado en el Título Séptimo, Capítulo Tercero del COFIPE.²⁶⁴

El PES surge con la reforma constitucional de 2007 y se regula en la Constitución Política en el artículo 41, apartado D y en el Título Séptimo, Capítulo Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de manera supletoria del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

c) Relativas a la competencia. Ambos procedimientos serán competentes para conocer las violaciones a la base III del artículo 41 constitucional, así como el párrafo octavo del artículo 134 del mismo ordenamiento legal. De manera general se podrá recurrir toda violación por cualquiera de los dos procedimientos; aunque baste mencionar que el Reglamento de Quejas y Denuncias precisa que el Procedimiento Especial Sancionador es procedente contra actos violatorios de la normatividad ya antes mencionada, aclarando, que el especial será solo para actos que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, siempre y cuando, las posibles violaciones se encuentren relacionadas con la difusión de propaganda que pudiera considerarse política o electoral en radio y televisión.

De la anterior diferencia se desprende otra subdivisión en materia de competencia, debido a que existe una clara distinción en el especial sancionador, toda vez que la competencia se divide en dos: en central y distrital. El central se desarrolla específicamente para violaciones en radio y televisión, mientras que el distrital en la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de

²⁶⁴ *Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, número especial 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época, Año 1, Mayo 2008, p. 369.

cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.

d) Relativas a la procedencia. En ese orden, destacamos que el procedimiento más novedoso es el especial, mismo que ahora ya se encuentra normado desde la propia Constitución para aspectos muy específicos, tales como propaganda negativa, actos anticipados de campaña, difusión de obra gubernamental, y proyección de imagen de algún funcionario público a costa de las campañas de comunicación social; procedimiento que constituye un ejemplo claro de la importancia de la labor jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puesto que con motivo de las controversias por actos de campaña negativa, diseñó las reglas que ahora retomó el legislador.²⁶⁵

e) Relativas a los plazos y términos. En 2007 se realizó la reforma constitucional en materia electoral más importante de los últimos años, misma que creó el PES; el cual tiene un espíritu de eficacia y prontitud. El procedimiento genérico, ahora ordinario, se caracterizó por ser el único medio administrativo de impugnación, sin embargo es muy lento para la impartición de justicia, ya que se otorgan plazos y términos más amplios que en el sancionador, por ejemplo, en el ordinario sancionador el proyecto de resolución se tiene que realizar en un término no mayor a diez días contado a partir del desahogo de la última vista, mientras que en el especial sancionador, se debe tener el proyecto de resolución a las veinticuatro horas siguientes a la conclusión de la audiencia de pruebas y alegatos.

Queda en evidencia que la finalidad del especial sancionador es la celeridad del procedimiento, pues, los términos y plazos están diseñados para que la conducta infractora no se constituyera en un daño irreparable, mismo que resultaría gravoso para cualquiera de las partes involucradas en el proceso electoral. Ahora bien, es pertinente señalar que el espíritu del PES es agilizar de una manera precisa, concreta, y sobre todo sin afectar las

²⁶⁵ *Idídem.*

prerrogativas de los involucrados. La finalidad del especial siempre será resolver las controversias en el menor tiempo posible.

f) Audiencia. Después de la celeridad esta característica se convierte en un elemento esencial para la diferenciación de los procedimientos. La audiencia es un elemento indispensable dentro del Procedimiento Especial Sancionador, toda vez que apoya a la celeridad del procedimiento y permite que las partes tengan plena convicción de que fueron oídos y vencidos en juicio. Ello significa la oportunidad de acudir a presentar sus medios de convicción, así como a presentar la mejor defensa posible de sus derechos.

En el Procedimiento Ordinario Sancionador no se contempla esta figura, ya que la posibilidad de ser escuchado se presenta únicamente de manera escrita, toda vez que no se acudirá a presentar pruebas o formular alegatos. Se agota con los escritos de las partes y con la facultad de investigación del Instituto Federal Electoral. Hecho que obstaculiza la celeridad y la reparación del daño, ya que no se ejerce presión para que se cumplan con los tiempos para la resolución y permite que los daños se conviertan en irreparables.

g) La investigación. En el ordinario sancionador este hecho constituye el punto más importante referente a la celeridad del proceso. El COFIPE en su artículo 365 párrafo tercero establece un plazo que no podrá exceder de los 40 días. Muchas veces se agota este plazo para realizar las investigaciones y por su naturaleza se constituye en un daño irreparable, es decir, en el supuesto de elecciones de Diputados Federales el tiempo de duración de la campaña electoral es de sesenta días, y si la investigación dura cuarenta días, automáticamente se convierte en irreparable, ello porque durante este plazo se causó daño a la equidad de la contienda electoral.

En el especial esta conducta se remite al auto de radicación del procedimiento, pues en él se faculta a la autoridad responsable de realizar las investigaciones pertinentes. Hecho que se tiene que agotar antes de la celebración de la audiencia y de preferencia antes del emplazamiento, ya que se busca verificar las conductas denunciadas. Dicha investigación se

tiene que realizar en un plazo de tres días, veinticuatro horas del emplazamiento y cuarenta y ocho horas para la celebración de la audiencia. Ello agiliza y permite conocer de manera pronta y expedita la verdad sobre las conductas denunciadas.

Ahora bien, resulta necesario realizar un desglose del Procedimiento Especial Sancionador y de su clasificación, misma que ya ha quedado vislumbrada en el presente trabajo. Ello nos servirá para ver los beneficios y problemáticas del mismo.

III. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Como consecuencia de los cambios legales realizados en enero de 2008, el nuevo Código incluyó un capítulo específico dedicado al PES, que se estableció para conocer de cuatro grandes tipos de irregularidades: a) las violaciones cometidas al nuevo modelo de comunicación política tanto por partidos y candidatos, como por concesionarios de radio y televisión, así como por otros particulares ; b) las violaciones a la prohibición de propaganda gubernamental de tipo personalizado; c) la contravención a las normas que regula la propaganda política (por ejemplo la colocación de publicidad en lugares prohibidos o la publicidad con expresiones denigratorias o calumniosas), y d) los actos anticipados de precampaña o de campaña.²⁶⁶

Para entender al espíritu de la reforma electoral que dio origen al PES es necesario atender a las características inalienables de dicho procedimiento, mismas que nos permiten determinar sus alcances y límites.

“La instauración de un procedimiento reparador, como se configuró inicialmente el PES, tiene como objetivo primordial la realización del fin que tiene a su cargo la autoridad electoral administrativa, en tanto mecanismo que permite dar

²⁶⁶Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Revista Voz y Voto, Núm. 199, Septiembre, 2009, p.27.

satisfacción a las necesidades públicas imperantes, sin demérito de garantizar los derechos de los probables afectados, pues por mandato constitucional todo acto que pueda resultar privativo de derechos requiere que vengan precedidos de un procedimiento en el cual se respeten las formalidades esenciales.”²⁶⁷

Este procedimiento es único en la materia, debido a que surge de la necesidad de regular los excesos en descalificaciones, calumnias e incumplimiento a las normas electorales de los precandidatos, candidatos, partidos políticos y cualquier sujeto que interviniera en esta modalidad. Las elecciones presidenciales de 2006 desataron toda esta clase de acciones, por lo que el espíritu de la reforma del año próximo siguiente fue regularla a través de un procedimiento que atacara de fondo y de manera dichas conductas violatorias.

Con ello, surge el Procedimiento Especial Sancionador, con la muy difícil visión de ser el instrumento jurídico de la autoridad electoral para regular y sancionar a quien no cumpla con el modelo de comunicación establecido. Por esta muy difícil tarea, este procedimiento debe tener medios que permitan cumplir con su fin y los medios necesarios son sus características.

Estas características son los instrumentos que permitirán que el PES cumpla con sus principales objetivos:

- I. Evitar que se convierta en un daño irreparable;
- II. Resolver a la brevedad posible;
- III. Cumplir con el modelo de comunicación.

Por lo que sin ellas estos objetivos se verán en una total indefensión y no cumplirán con su fin de lograr que la contienda electoral se desarrolle en el

²⁶⁷Zavalala Arredondo, Marco Antonio, *El procedimiento especial sancionador balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento*, en Luna Ramos, José Alejandro, (coord.), Sistema de Justicia Electoral Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2011, p. 379.

marco legal estipulado para el proceso electoral. Por lo anterior, procederemos a desarrollar dichas características.

A. DISPOSITIVO

Esta característica se traduce como el poder que tienen los denunciantes de hacer valer las pretensiones que tienen en su favor. Las partes no son sólo dueñas del ejercicio de la acción y de la incoación del proceso, sino que lo son también de la pretensión y del proceso mismo, pudiendo disponer de él a través de una serie de actos, que, con la fuerza de la cosa juzgada han de producir la terminación anormal del procedimiento.

Para Enrique Vescovi es aquel en que se le otorga a las partes la iniciativa del proceso, es decir, el impulso o iniciativa del avance procesal. Hernando Devis Echandia, señala que el proceso dispositivo tiene dos aspectos, el primero, corresponde a las partes iniciar el proceso con la demanda y en ella sus peticiones, así como desistirse de la misma; y el segundo, corresponde a las partes solicitar las pruebas, sin que el juez pueda ordenarlas de oficio.²⁶⁸

Esta característica nos remite al inicio del procedimiento, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario. Este principio recae esencialmente en las actuaciones de las partes del procedimiento, donde queda de manifiesto que lo más importante en el PES es el poder de disposición de los sujetos jurídicos implicados en la tutela jurisdiccional que se pretende y donde los resultados del proceso dependen en gran medida del ejercicio por las partes de las oportunidades de actuación procesal (alegaciones y prueba) abstractamente en la norma.²⁶⁹

²⁶⁸Bucio Estrada, Rodolfo, Op. cit, p. 36.

²⁶⁹De conformidad a lo establecido en la tesis S3ELJ 64/2002, "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO."

Son consecuencias de este principio que el proceso no comience por iniciativa del Tribunal, sino sólo por la de quien pretenda una tutela jurídica concreta. Con relación al Procedimiento Especial Sancionador debemos decir que en la práctica se encuentra con un procedimiento plenamente dispositivo, pues aunque los artículos 367 y 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan que se podrán iniciar de oficios y a petición de parte, sin embargo, por la gran cantidad de trabajo del Instituto Federal Electoral, resulta prácticamente imposible que se esté al pendiente de dichas violaciones. Por lo que en el ejercicio de este procedimiento opera el principio dispositivo.

Con ello, se convierte en la primera característica del PES, ya que el inicio oficioso se convierte en algo imposible de realizar. Sin esta característica no puede cobrar vida y no se puede poner en movimiento la potestad sancionadora de la administración pública. Lo podemos sintetizar como el elemento necesario para poner en movimiento la facultad de sancionar las violaciones en materia de propaganda política electoral.

B. INQUISITIVO

Esta característica se remite a la teoría general del proceso donde se refiere a la intervención activa que hace el juez o tribunal. En materia del PES nos referimos a la participación del Instituto Federal Electoral, es decir, una vez iniciado el procedimiento con la presentación de la queja o denuncia la autoridad electoral tiene la obligación de seguir con todas y cada una de las actuaciones necesarias para la resolución del conflicto.

Una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con las etapas correspondientes del procedimiento, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias.

El procedimiento administrativo sancionador electoral se rige predominantemente por el principio dispositivo, pues una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas

correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias, además de que se otorgan amplias facultades en la investigación de los hechos denunciados, las cuales no se limitan a valorar las pruebas exhibidas por el partido denunciante, ni a recabar las que posean los órganos del instituto, sino que le impone agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados.

Es la operación mental que hace el juzgador, en este caso el IFE, para determinar si los hechos se encuentran demostrados por los medios o actuaciones realizadas con este objeto. Por lo que nos permitimos precisar que este principio se limita a decir que se regularan todas y cada una de las actividades de la autoridad administrativa sancionadora.

C. EXHAUSTIVIDAD²⁷⁰

El principio de exhaustividad se refiere a la capacidad de imponer el deber de agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver.

Esta característica consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos, a efecto de que no se den soluciones incompletas. Así mismo, cuando se advierta la existencia de situaciones que pueden impedir el pronunciamiento sobre alguno o algunos de los puntos sustanciales concernientes a un asunto.

Toda resolución que admita ser revisada por un medio de impugnación ordinario o extraordinario, que provenga de autoridad electoral

²⁷⁰El Instituto federal electoral se verá en la obligación de observar el principio de Exhaustividad en todas sus resoluciones, debido a que es un instrumento mediante el cual se podrá verificar que la resolución cumple con las formalidades y con el fondo del asunto. De conformidad a la tesis S3ELJ 43/2002, "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN".

(administrativa o jurisdiccional) debe traer consigo el estudio de todos y cada uno de los puntos que se estiman a su consideración y no únicamente a algún aspecto concreto por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar. Lo anterior porque de llegarse a revisar a través de algún medio de impugnación implicaría la procedencia del mismo y resolvería en contra de la autoridad que no haya hecho el estudio de fondo de todos los hechos sometidos a él.

Tratándose del Procedimiento Especial Sancionador podemos decir que este principio se agota a la perfección pues en todas sus modalidades se tiene que atender a todos los cuestionamientos planteados por las partes. Ello requiere de una investigación completa por parte del IFE, ya que se agotan todos los hechos y planteados y no se deja sin estudio alguno de ellos, pues existen medios de impugnación contemplados para solventar estas deficiencias, tales como el Recurso de Revisión y el Recurso de Apelación.

D. TIPICIDAD

Como ya se ha señalado en el primer capítulo la tipicidad es entonces la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa²⁷¹, ya que para que se ponga en acción la potestad punitiva del Estado se necesita que una ley disponga expresamente cuáles son las infracciones o faltas.

En el Procedimiento Especial Sancionador este principio nos remite a la reforma electoral de 2007, pues en ella se plasmó de manera expresa en el COFIPE, las conductas que serían estipuladas como violatorias del marco legal, por lo que la tipicidad se estipula como elemento esencial del PES. Esto, a su vez, nos permite crear una seguridad jurídica que garantiza a los sujetos sancionables que no se les establecerá procedimiento alguno sin una causa justificada.

²⁷¹ Eduardo de Enterría, Op. cit, p. 177.

Es un mandato que deriva del principio de legalidad, y se encuentra tutelado por el artículo 14 de la Constitución Federal, que establece: *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”*. Estas reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones que prevean la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.

Baste con mencionar que en el Derecho Penal la tipificación es directa e individualizada, pero en el caso que nos constriñe no, pues dada la complejidad de sus mandatos y prohibiciones, así como la multiplicidad de leyes, reglamentos, lineamientos o acuerdos generales en los cuales pueden recogerse, es imposible tener un catálogo definido de faltas administrativas de todos y cada uno de los sujetos estipulados como sancionables.

Sin la tipificación no existiría el PES, pues el modelo de comunicación no habrían conductas que lo violaran y sin estas conductas no existiría el procedimiento en cuestión. Por lo que esta característica se convierte en un elemento indispensable de existencia, la cual permite un grado de certeza para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos.

Alguna parte de la doctrina contemporánea considera que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes. Además cuenta con el propósito fundamental de evitar el exceso de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad²⁷². Sin embargo, se considera que el Instituto Federal Electoral en esta etapa del proceso electoral cuenta con mucho más funciones y atribuciones que el Tribunal Electoral, por esta y otras razones que se expondrán en apartado posterior, se considera viable que dicho Tribunal pueda ejercer estas atribuciones.

²⁷²Este criterio es sustentado por la tesis S3EL 045/2001. “ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”.

E. CELERIDAD

La celeridad se convierte en la principal característica de este procedimiento pues será la actividad fundamental del PES. Dicha característica es el espíritu fundamental de la reforma. Este procedimiento toma en cuenta las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos.

El Procedimiento Especial Sancionador está regido en todo momento por los principios de concentración, inmediatez y celeridad. Dichos principios han sido reconocidos no sólo por la doctrina científica procesal sino también han sido establecidos en diversos ordenamientos procesales como la Ley General de Medios de Impugnación y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral, asimismo estos ordenamientos encuentra su principal fundamentación en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, a su vez, implica que por ser disposición constitucional se deberá atender en todo momento a la prontitud de los procedimientos, puesto que de no ser así se sometería a una falta de carácter irreparable.

Retomando el punto del artículo 17 de la Constitución, este obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta. Al efecto, confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas: Por un lado, la garantía de un pronunciamiento jurisdiccional o de una determinación administrativa que venga revestida de las necesarias formalidades esenciales del procedimiento, lo que supone cierto tiempo, y por otro, la de evitar que la eventual decisión ajustada a derecho pero tardía, resulte ineficaz.

La celeridad es el elemento que caracteriza al Procedimiento Especial Sancionador, pues sin él se convertiría en un procedimiento con las mismas características que el genérico sancionador. De manera que esta característica lo convierte en único en su materia y de manera general en el elemento indispensable del procedimiento pues sin la participación de él, cualquier violación puede tener un efecto irreparable.

F. LEGALIDAD

El Procedimiento Especial Sancionador, como en todo procedimiento, esta característica se convierte en un elemento indispensable para todo el desarrollo y substanciación del procedimiento. Todos los actos dentro del PES se presumen legales, ya que el Instituto Federal Electoral debe fundar y motivar todos los actos que realice. Como ya hemos dicho, es el principal motor constitucional de los actos de los órganos del Estado, toda vez que es el encargado de regular la potestad punitiva de las autoridades debido a que dicha potestad no puede sobre pasar los límites de las facultades, atribuciones y sanciones conferidas en las leyes.

“El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales del derecho.”²⁷³

Este principio es un principio universal dentro del mundo del Derecho, pues todo acto de autoridad debe de estar regulado por las leyes vigentes de cualquier Estado, conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas. Por ello, esta característica es indispensable, pues cualquier acto del Instituto Federal Electoral debe estar siempre dentro del marco jurídico aplicable, cualquier situación fuera de lo normal implicaría la impugnación de dicho procedimiento.

²⁷³ Orozco Henríquez, J. Jesús, Op. cit., p. 314.

Este es el principio que todos los expertos enuncian como el pilar fundamental del derecho sancionatorio del Estado, pues el PES es un procedimiento sancionatorio de materia electoral encargado de aplicar la potestad punitiva del Estado, y el IFE sólo puede hacer o dejar de hacer lo que la ley le permita y mande, ósea que nada queda a su libre albedrío.

Se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Este principio está regulado en los artículos 14 y 16 de la Constitución y tiene injerencia en las actuaciones administrativas ya que impregna contenido sustantivo al desarrollo punitivo de la función sancionadora. No se trata, por consiguiente, de solo una fórmula de buenas intenciones, sino de un precepto de obligada observancia para la administración en todos sus niveles y en sus más diversas manifestaciones.

Por lo que a manera de descripción podemos decir que este principio configura un elemento importante para la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador, debido a que forma la estructura de todos y cada uno de los actos de los órganos del IFE.

G. DEBIDO PROCESO

El debido proceso consiste en el respeto que toda autoridad (administrativa o jurisdiccional) debe dar a los derechos procesales de los individuos; es decir, es un principio mediante el cual se garantiza que toda persona se le respete su derecho a hacerse de una apropiada defensa. Esta característica estará inmersa en todas las materias que se encarguen de someter y dirimir cualquier conflicto, el Estado tendrá la obligación de ajustarse a proporcionar

las garantías procesales necesarias para llevar a cabo un buen procedimiento.

“El cúmulo de garantías que encierra la noción de debido proceso solo tiene sentido pleno dentro de los procesos diseñados por el Estado, cuando este ejerce su función punitiva o jurisdiccional.”²⁷⁴

La doctrina mexicana²⁷⁵ ha precisado el concepto del debido proceso legal en los siguientes términos: se entiende por debido proceso legal al conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legamente los derechos de los gobernados.

Por lo que para efectos del Procedimiento Especial Sancionador decimos que es el conjunto de requisitos de carácter jurídico y procesal que debe de cumplir el Instituto Federal Electoral para otorgar a los sujetos sancionables la certeza de que se desarrollara un procedimiento conforme a lo dispuesto por el Código. Ello, sin menoscabo de todas y cada una de las garantías que se le deben de otorgar a las partes dentro del procedimiento, pues en todo momento se les debe de garantizar las siguientes cuestiones:

- I. Que se cumpla con las exigencias formales del procedimiento (plazos, términos, etcétera);
- II. Prohibición de leyes privativas y tribunales especiales;
- III. Restricción de la jurisdicción militar;
- IV. Derecho o garantía de audiencia;
- V. Derecho a la prueba;
- VI. Independencia e imparcialidad del Juzgador, y
- VII. Fundamentación y motivación de las resoluciones dictadas por la autoridad competente.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 276.

²⁷⁵ Fix Zamudio, Héctor, Debido Proceso Legal, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, UNAM, 1987, pp. 820-822.

Estas garantías implican la certeza de que todo lo actuado en dicho procedimiento se encontraría regulado y no se podría actuar fuera de lo estipulado por las mismas. En el PES esto significa una obligación de hacer para el Instituto Federal Electoral, debido a que en todas sus actuaciones deberá de vigilar que se cumpla con todas las garantías antes señaladas, pues el no cumplimiento de alguna de ellas implicaría la impugnación y el no cumplimiento de su fin último.

En conclusión estas características permiten el funcionamiento y finalidad de este procedimiento, ello, a su vez, facilita la impartición de justicia ya que son las reglas por las cuales se tendrá que desarrollar el procedimiento y que en todo momento garantizaran que el proceso electoral se desarrolle con las menores conductas infractoras posibles.

IV. CLASIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El Procedimiento Especial Sancionador se puede clasificar de conformidad a la autoridad que se encarga de conocer las violaciones al régimen electoral. Como explicamos en el apartado anterior, el procedimiento se divide dependiendo de las violaciones en que se trate, es decir, que nos referiremos al Procedimiento Especial Sancionador cuando se relaciono con violaciones en materia de propaganda política electoral. Específicamente estas violaciones se pueden clasificar en dos vertientes:

- I. Violaciones en propaganda política electoral en materia de radio y televisión
- II. Violaciones en propaganda política electoral referente la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos

anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.

Las primeras violaciones serán conocidas mediante “Procedimiento Especial Sancionador a nivel central”, y las segundas serán mediante “Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital”.

Con la finalidad de visualizar el procedimiento en cada una de sus etapas, se estima procedente desarrollar el procedimiento especial sancionador en cada una de sus partes y, por ende, en su clasificación. Ello, con la finalidad de lograr un esquema didáctico de cada una de las intervenciones de las partes entro del procedimiento.

A. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL CENTRAL

i. PROCEDENCIA

La Secretaría Ejecutiva del Consejo General será la encargada de instruir este procedimiento especial, siempre y cuando se denuncian violaciones referentes a las siguientes conductas:

1. Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución, es decir, cuando los partidos políticos violen el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social o se utilicen los recursos públicos para promover la imagen de algún funcionario público;
2. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el COFIPE;
3. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña;
4. Contravengan normas sobre propaganda política o electoral, en la realización de los procedimientos electorales locales;²⁷⁶

²⁷⁶Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación refiere que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a

5. Contravengan lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento sobre Propaganda de Servidores Públicos, y
6. Contravengan lo previsto en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo 2 de la Constitución y 2, párrafo 2 del Código, así como en las Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental.

ii. COMPETENCIA

Son órganos competentes para la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador (central) los siguientes órganos del Instituto:

- El Consejo General, (órgano que resuelve y con competencia para dictar medidas cautelares);
- La Comisión de Quejas y Denuncias,²⁷⁷ (órgano que revisa y encargado de dictar las medidas cautelares);
- La Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral (órgano que desahoga el procedimiento);
- Los consejos y las juntas ejecutivas locales (órganos auxiliares), y
- Los consejos y las juntas ejecutivas distritales (órganos auxiliares).

iii. QUEJA O DENUNCIA

Se iniciara de dos vías: a) instancia de parte y b) de oficio.

Cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, ya que estos tienen no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por

la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública. Tesis relevante XXX/2008. "PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA ANTE LA CIUDADANÍA."

²⁷⁷El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado ratificar a la Comisión de Quejas y Denuncias como el único organismo encargado de suspender la propaganda política o electoral como medida cautelar. De conformidad a la tesis relevante XXXVII/2008." COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTA FACULTADA PARA PROMOVER LA SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL."

la legislación electoral. Lo anterior de conformidad al criterio establecido en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 17/2004, “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN”.

Únicamente dará inicio a instancia de parte afectada cuando se trate de propaganda que denigre o calumnie.

Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto. En el caso de que sean personas morales, éstas lo harán por medio de sus legítimos representantes, mientras que tratándose de personas físicas, éstas lo harán por su propio derecho.

Los extranjeros podrán formular quejas o denuncias, toda vez que esta actividad sólo implica la comunicación a la autoridad competente de hechos que puedan constituir delitos o faltas, para que se proceda, en su caso, a su investigación y sanción.²⁷⁸ Esta actividad no constituye una violación a la prohibición de intervenir en asuntos internos, toda vez que solo cumplen con la misiva de dar aviso a la autoridad.

iv. FORMA DE PRESENTACIÓN

Para que la denuncia pueda proceder deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;²⁷⁹
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

²⁷⁸De conformidad a la tesis S3EL 010/2005 “ILÍCITOS ELECTORALES. LOS EXTRANJEROS ESTÁN FACULTADOS PARA DENUNCIARLOS”, constituye una excepción a la participación de los extranjeros, la cual de manera directa no se considera participación, ya que intervienen a efectos de dar aviso a la autoridad competente, quien será la encargada de establecer el procedimiento necesario.

²⁷⁹La Tesis Relevante S3EL 076/2002. “FIRMA. ES INVALIDA LA QUE NO PROVIENE DEL PUÑO Y LETRA DE SU APARENTE AUTOR (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ)”, reafirma la estricta solicitud de la firma, y su causal de desechamiento en caso de llegar a faltar.

- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia²⁸⁰;
- e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas²⁸¹, y
- f) De ser procedentes, las medidas cautelares²⁸² solicitadas.

Baste mencionar que implícitamente queda como requisito de procedibilidad que la queja o denuncia deba contener el nombre del denunciante, con firma autógrafa o huella digital. Este hecho implica que la queja o denuncia deba formularse por escrito, puesto que ello resulta indispensable para que dichos elementos puedan plasmarse en la forma en que se prevé.²⁸³

v. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA

La queja o denuncia se podrá presentar ante las siguientes autoridades:

- a) Ante cualquier órgano del Instituto, y
- b) Directamente ante el Instituto Federal Electoral, por parte de la autoridad administrativa competente, cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio o

²⁸⁰Es conveniente señalar que los hechos junto con las pruebas constituyen el principal elemento más importante del procedimiento especial sancionador, toda vez que tiene como consecuencia la investigación de la autoridad de los hechos que puedan constituir a una posible violación. De conformidad a lo establecido en la tesis relevante IV/2008, "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD DE INVESTIGACIÓN".

²⁸¹Por el carácter dispositivo del PES corresponde al denunciante aportar las pruebas que sustenten los hechos de su denuncia con la presentación de esta o en su caso identificar las probanzas que acreditan su dicho. De conformidad a la jurisprudencia 12/2010 "CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJO O DENUNCIANTE"

²⁸²Se entenderá por medidas cautelares lo estipulado por el artículo 13, párrafo primero del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, que a la letra dice: "Serán medidas cautelares en materia electoral, los actos procesales que determine la Comisión, a petición de la Secretaría, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento.

²⁸³Vid. Elizondo Gasperín, María Macarita, *Op. cit.*, p. 65.

televisión, durante los procedimientos electorales de las entidades federativas.

Cualquier órgano del Instituto (Delegacional y Subdelegacional) puede recibir la queja o denuncia, y dicha autoridad tendrá la obligación de remitirla de manera inmediata a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, con la finalidad de que esta ejerza su competencia para tramitar y resolver la queja presentada; o bien se presenta directamente ante la Secretaría Ejecutiva.

vi. AUTO DE RADICACIÓN

El auto de radicación es una figura jurídica que no se encuentra regulada dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, en la práctica procesal se dicta un auto de radicación que permite asignarle al caso un número de expediente, se estudia la personalidad del promovente, y el punto más importante del presente asunto es la ordenanza de realizar la investigación necesaria.

Dicho auto se tiene que dictar de manera inmediata, con la finalidad de impedir que se pierdan, alteren, destrúyanlas huellas o vestigios de la presuntas conductas infractoras. Se dicta con el objeto de que no se dificulte la investigación.

Este auto se puede dictar de manera conjunta con el auto de admisión, sin embargo, desde nuestra perspectiva diremos que no es lo más óptimo para el ejercicio del procedimiento, toda vez que se da aviso a los sujetos infractores de la posible conducta sancionable, quienes de manera inmediata procuran resarcir el daño de modo que no se les pueda sancionar. Diremos que para la presente investigación y a criterio del que escribe no se debería dar aviso al denunciado, de modo que se obligue a tomar la conducta en su plena realización. No obstante, en algunos criterios del Instituto Federal Electoral han adoptado dictarlo junto con el auto de admisión.

Al decir que se realizará de manera inmediata, nos indica que tiene la finalidad de que en el mismo momento la autoridad electoral se cerciore de la existencia de la conducta infractora, por lo que ordena la realización de la investigación.

vii. INVESTIGACIÓN

Dicha facultad de investigación no se encuentra regulada propiamente por el COFIPE, sino por el citado Reglamento de Quejas y Denuncias; el cual establece que se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Una vez que la Secretaría Ejecutiva tenga conocimiento de los hechos denunciados,²⁸⁴ en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos, para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios y en general, para evitar que se dificulte la investigación.²⁸⁵ En el ejercicio de sus facultades podrá solicitar el auxilio de los órganos desconcentrados del Instituto.

Una vez que la Secretaría haya admitido la denuncia se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo.

²⁸⁴Es congruente precisar, que para que pueda ejercer la facultad investigadora, en los que hechos que el denunciante plasme en su queja o denuncia deberá exponer todos los elementos que estima constitutivos de una infracción así como los hechos que fundamenten su dicho. De conformidad a la tesis relevante IV/2008, "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA".

²⁸⁵La investigación constituye el hecho más importante y relevante del PES, toda vez que es un elemento probatorio que realiza la propia autoridad electoral, la cual cuenta con la facultad para instaurar y verificar que en verdad se esté violando las normas electorales. El Tribunal Electoral ha decretado que las diligencias de inspección ordenadas en el procedimiento administrativo sancionador, que tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa, de la existencia de los hechos irregulares denunciados, hacen prueba plena y, por ende, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción. De conformidad con la Tesis Relevante XXIV/2007 "DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS NECESARIOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA".

Baste con hacer hincapié en que esta etapa se tendrá que realizar de manera inmediata, precisando que la principal finalidad de este procedimiento es la celeridad, por lo que se tendrá que realizar antes de que se proceda al auto de admisión, o en su caso, a que tenga verificativo la audiencia de pruebas y alegatos.

viii. DESECHAMIENTO²⁸⁶

Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la denuncia, sí la Secretaría considera después de examinarla, que se actualiza alguno de los supuestos de improcedencia previstos en los artículos 368, párrafo 5 del Código y 66, párrafo 1 del Reglamento, procederá a su desechamiento de plano.²⁸⁷

Los supuestos de improcedencia a que refieren los preceptos aludidos son:

- a) Que la denuncia no cumpla con los requisitos siguientes:
 - 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 denuncia;
 - V. Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y
 - VI. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

²⁸⁶El desechamiento nunca deberá sustentarse en la cuestión de fondo de la *litis*, ello porque implicaría un pleno estudio del caso, y dicho supuesto carecería de un verdadero sustento. De conformidad a la jurisprudencia 20/2009 “PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO”.

²⁸⁷Vid. Elizondo Gasperín, María Macarita, *Op. cit.*, p. 73.

- b) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
- c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y
- d) La materia de la denuncia resulte irreparable.

El auto de desechamiento se deberá notificar mediante el medio más expedito al denunciante, en un plazo de doce horas, el cual habrá de confirmarse por escrito, dentro de los tres días siguientes a su notificación.

ix. ADMISIÓN

Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la denuncia, si la Secretaría considera que no se actualiza ninguno de los supuestos de improcedencia previstos en los artículos 368, párrafo 5 del Código y 66, párrafo 1 del Reglamento, procederá a dictar el auto de admisión correspondiente.

El auto de admisión deberá contener necesariamente la orden de emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que deberá tener verificativo a las cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión.

En el mismo cuerpo del auto se le deberá informar al denunciado de la infracción que se le imputa, debiéndole correr traslado de la queja o denuncia la cual deberá contener todos y cada uno de los anexos que forman el cuerpo de la denuncia. Dicho auto se tendrá que notificar conforme lo dispone el COFIPE y el Reglamento de Quejas y Denuncias.

x. MEDIDAS CAUTELARES²⁸⁸

Sí la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias²⁸⁹. Dicho proceso se realizará de la siguiente manera:

De ser procedente, la Secretaría valorará el dictado de medidas cautelares, para ello, tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión de la queja o denuncia, para ello deberá remitir a la Comisión un proyecto de acuerdo mediante el cual le propondrá el tipo y aplicación de medidas cautelares, dicha autoridad dentro de las veinticuatro horas siguientes, en sesión privada discutirá y aprobará, en su caso, la adopción de las mismas, las cuales podrán consistir en:

- I. La orden de retiro de la propaganda en un plazo no mayor de veinticuatro horas; y
- II. En la orden a las concesionarias y permisionarias, así como a los partidos atinentes, de la suspensión inmediata de la difusión de la propaganda transmitida en radio y televisión.²⁹⁰

Dichas medidas se aplicarán, de manera enunciativa, más no limitativa, cuando se presuma la conculcación de los dispositivos constitucionales y legales siguientes:

²⁸⁸Las medidas cautelares son aquellos actos procesales que determina el Consejo General a petición de la Comisión, o ésta a petición de la Secretaría, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento.

²⁸⁹Mediante tesis relevante XXXVII/2008 "COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTA FACULTADA PARA SUSPENDER LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL." El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que esta Comisión está facultada para ordenar que se suspenda la difusión de propaganda política electoral en radio y televisión, con la finalidad de evitar que se produzcan daños irreparables para los actores políticos o se viole cualquier bien tutelado por el espíritu de la materia electoral.

²⁹⁰Con la finalidad de evitar daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso electoral y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Así lo determina la Tesis Relevante XXXIX/2008, "RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICO ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR."

- I. Artículo 41, base III, y 134, párrafo octavo de la Constitución;
- II. Artículos 38; 342, párrafo 1, inciso g); 344, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b); 347 y 350 del Código.

En una evaluación preliminar parcial, la autoridad deberá fundar y motivar las medidas cautelares que adopte con base en lo siguiente:

a) Condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento:

- I. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- II. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

b) Las medidas cautelares deberán justificar:

- I. La irreparabilidad de la afectación.
- II. La idoneidad de la medida.
- III. La razonabilidad.
- IV. La proporcionalidad.

Sí se aplica una medida cautelar, se deberá notificar a las partes. Sí se decide aplicar medidas cautelares, la Comisión podrá celebrar sesiones cualquier día del año, incluso fuera del proceso.²⁹¹

Haremos una pequeña pausa en este punto para señalar que en palabra de Lorenzo Córdova las medidas cautelares cuentan con el siguiente problema:

²⁹¹Estas medidas tiene el carácter de suspensión del acto, el cual garantiza que no se convierta en un daño irreparable. Las medidas cautelares como bien hemos establecido no representas más que la suspensión del acto reclamado, en el cual no se entra al estudio de fondo de la conducta realizada, dejando la sanción para el final del Procedimiento Administrativo Sancionador. De conformidad a la tesis relevante VII/2008 "PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. EL ANÁLISIS PRELIMINAR QUE EN ÉL SE HACE SOBRE LA CONDUCTA DENUNCIADA, CARECE DE FUERZA VINCULANTE AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR".

“En cuanto a las medidas cautelares se observó una paradoja. Por un lado, evidentemente la rapidez del procedimiento especial sancionador pretende cesar de manera inmediata una determinada conducta; pero, por otro, el plazo contenido en la ley hizo ineficaz su emisión toda vez que en algunos casos no se pudo evitar el daño. En el mismo sentido, ante la carencia de normatividad sobre el denominado “derecho de réplica”, no fue posible que los medios de comunicación repararan o enmendaran, con carácter obligatorio, la posible afectación a uno o varios candidatos y partidos.”²⁹²

Por lo que adelantamos que la mencionada reforma se encuentra un tanto incompleta, pues faltaría terminar de modificar las leyes secundarias de la materia electoral. Este tema se tratará con detenimiento en un apartado posterior.



xi. EMPLAZAMIENTO

Una vez que se admite la denuncia se deberá proceder a realizar el emplazamiento a las partes, con la finalidad de que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos, debiéndose informar al denunciado, en el escrito respectivo, la infracción que se le imputa, así como correrle traslado de la denuncia con sus anexos.

Para la maestra María Macarita Elizondo Gasperín no se viola en perjuicio de los partidos políticos que integran una coalición, la garantía de audiencia

²⁹² Valdez Zurita, Leonardo, *Cinco temas para atender*, Revista Voz y Voto, Núm. 201, Noviembre, 2009, p. 35.

cuando la autoridad electoral, previamente a la imposición de una sanción, notifica sus acuerdos y emplaza en un procedimiento administrativo sancionador a quien en términos del convenio de coalición tiene la representación de la misma.²⁹³ De conformidad a la tesis relevante S3EL 102/2001, “GARANTÍA DE AUDIENCIA. NO SE VIOLA EL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE CONFORMAN UNA COALICIÓN, SI EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR SÓLO SE EMPLAZA A LA REPRESENTACIÓN DE ESTA”.

xii. ESCRITO DE CONTESTACIÓN

El denunciado tendrá la obligación de contestar las imputaciones que se le haga, toda vez que la omisión a la contestación, únicamente tendrá como efecto el de tener por precluído su derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción respecto de la veracidad de los hechos denunciados.

El escrito deberá contener:

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

²⁹³Vid. Elizondo Gasperín, María Macarita, *Op. cit.*, p. 84.

xiii. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS²⁹⁴

La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de forma oral e ininterrumpida, con o sin asistencia de las partes, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que se dicte el auto de admisión. Dicha audiencia deberá ser conducida por la Secretaría, debiéndose levantar constancia de su desarrollo (acta).

Se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio corroboran. Sí se inicio de oficio la Secretaría hará esta función.
- II. En un acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado por un lapso de tiempo de treinta minutos para que responda a la denuncia, teniendo la oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtúen la imputación que le hagan.
- III. La secretaria resolverá sobre la admisión de las pruebas y acto seguido procederá a su desahogo
- IV. Una vez concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaria concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

En ella se admitirán las pruebas documentales y técnicas; estas últimas serán desahogadas siempre que el oferente aporte los medios para tal efecto.

²⁹⁴Con la finalidad de dar cumplimiento a la inmediatez del procedimiento se debe de verificar los plazo y términos en su conjunto para que su cumplan a cabalidad. Por ello, es importante resaltar que el TEPJF sostuvo en la jurisprudencia 27/2009 “AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRAR SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO”.

Para la maestra Macarita Elizondo la teoría general del proceso contemporánea coincide en conceder al concepto documentos una amplia extensión, en la cual no sólo quedan comprendidos los instrumentos escritos o literales, sino todas las demás cosas que han estado en contacto con la acción humana y contienen una representación objetiva, susceptible de ser percibida por los sentidos, que pueda ser útil, en cualquier forma y grado, para adquirir el conocimiento de hechos pretéritos, dentro de cuyos elementos definitorios quedan incluidos, las filmaciones, fotografías, discos, cintas magnéticas, videos, planos, disquetes, entre otros.²⁹⁵ No obstante, en consideración a que el desarrollo tecnológico y científico produce y perfecciona, constantemente, más y nuevos instrumentos con particularidades específicas, no sólo para su creación sino para la captación y comprensión de su contenido, mismos que en ocasiones requieren de códigos especiales, de personal calificado o del uso de aparatos complejos, en ciertos ordenamientos con tendencia vanguardista se han separado del concepto general documentos todos los de este género, para regularlos bajo una denominación diferente, como llega a ser la de pruebas técnicas, con el fin de determinar con mayor precisión las circunstancias particulares que se requieren, desde su ofrecimiento, imposición de cargas procesales, admisión, recepción y valoración.²⁹⁶

xiv. PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Concluida la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes, el cual se presentará al Consejero Presidente para que convoque a los miembros del Consejo General a sesión, misma que tendrá verificativo dentro de las veinticuatro horas posteriores a la recepción de dicho proyecto.

²⁹⁵Es aplicable la tesis de jurisprudencia S3ELJ 06/2005, "PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DE DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENE REGULACIONES ESPECÍFICAS".

²⁹⁶Vid. Gasparín Elizondo, María Macarita, *Op. cit.*, p. 89.

xv. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL

En la sesión que celebre el Consejo General para el conocimiento y resolución del proyecto de resolución. Si resulta comprobada la infracción se impondrá la sanción correspondiente y ordenará de inmediato: “La cancelación de la propaganda político electoral difundida en radio y televisión.

La resolución deberá de contener:

- I. Resultandos,
- II. Considerandos, y
- III. Puntos Resolutivos

Los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados.²⁹⁷

A efectos de explicar de manera más gráfica el desarrollo del Procedimiento Especial Sancionador, se presenta en el siguiente cuadro las etapas del PES, donde se enuncian las etapas conforme al orden cronológico que deben de seguir para llegar a la resolución de la queja o denuncia.

²⁹⁷La Tesis Relevante XLIII/2008, “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES” sugiere que varios de los principios aplicables en el Derecho Penal son aplicables a esta rama del Derecho Electoral.

Procedencia	
Competencia	
Queja o Denuncia	
Formas de Presentación	
Autoridad ante la que se presenta	
Auto de Radicación	
Investigación	
Desechamiento	
Admisión	
Medidas Cautelares	
Emplazamiento	
Escrito de contestación	
Audiencia de Pruebas y Alegatos	
Proyecto de Resolución	
Resolución	

B. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL DISTRITAL

i. PROCEDENCIA

El Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital será procedente:

Dentro y fuera de proceso electoral, contra actos que:

- I. Contravengan los artículos 41, Base III y 134, párrafo 8 de la Constitución;
- II. Contravengan normas sobre propaganda política o electoral²⁹⁸;
- III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, y
- IV. Contravengan lo previsto en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo 2 de la Constitución y 2, párrafo 2 del Código, así como en las Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental.

Dentro de proceso electoral:

- Contra actos que contravengan lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento sobre Propaganda de Servidores Públicos.

ii. COMPETENCIA

Serán competentes para la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital, los siguientes órganos:

²⁹⁸Es necesario precisar que se entiende por propaganda política electoral a el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial; cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de presentar una candidatura ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que identifican a un candidato con un determinado partido político o coalición, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial, puesto que, lo trascendente, es que con ello se promociona una candidatura. Así también lo ha establecido el Tribunal Electoral mediante la Tesis Relevante XXX/2008 "PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA ANTE LA CIUDADANÍA".

- I. El Consejo Distrital (órgano que resuelve dentro de proceso);
- II. La Junta Distrital Ejecutiva (órgano que resuelve fuera de proceso, así como desde el inicio de éste y hasta que se instalen los Consejos Distritales)
- III. El Vocal Distrital Ejecutivo (órgano sustanciador).

iii. QUEJA O DENUNCIA

Al igual que el central se inicia a instancia de parte o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, ya que estos tienen no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral.

En el caso de propaganda denigratoria o calumniosa, únicamente dará inicio a instancia de parte agraviada. Es preciso mencionar que dentro de la propaganda política electoral que se denuncie como ilegal no debe contener las características ya antes mencionadas, aunque de manera especial debemos decir que tampoco podrán contener expresiones que inciten a la violencia. Lo anterior también ha sido considerado por el Tribunal Electoral en su Jurisprudencia XXIII/2008 “PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. NO DEBE CONTENER EXPRESIONES QUE INDUZCAN A LA VIOLENCIA (LEGISLACIÓN ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES).

Es preciso señalar que en esta parte el propio COFIPE y el Reglamento de Quejas y Denuncias nos remiten al mismo trámite y características del central, únicamente rescataremos los puntos y antes mencionados.

iv. FORMA DE PRESENTACIÓN

Se deberá de presentar del mismo modo en que aplica para el procedimiento a nivel central. Los elementos necesarios son:

- I. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;²⁹⁹
- 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 denuncia;
- V. Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y
- VI. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

v. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA

Inicialmente podemos decir que en el procedimiento a nivel distrital la denuncia será presentada ante el órgano del Instituto que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta que se impute conculcatoria de la normativa comicial federal, la autoridad encargada será:

- El Vocal Ejecutivo Distrital que corresponda a la demarcación en donde haya ocurrido la conducta denunciada.

vi. AUTO DE RADICACIÓN

Al igual que en el procedimiento a nivel central, el auto de radicación es una figura jurídica que no se encuentra regulada dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, en la práctica procesal se dicta un auto de radicación que permite asignarle al caso un número de expediente, se estudia la personalidad del promovente, y el punto más importante del presente asunto es la ordenanza de realizar la investigación necesaria.

²⁹⁹El requisito de la firma que debe constar en los diversos documentos que establece la propia legislación electoral, debe satisfacerse, ya sea usando una rúbrica o simplemente escribiendo el nombre y apellido, o en casos especiales que la persona no sepa leer o escribir, imprimiendo su huella dactilar. El Tribunal Electoral ha adoptado el mismo criterio en la tesis relevante S3EL 076/2002.

Dicho auto se tiene que dictar de manera inmediata, con la finalidad de impedir que se pierdan, alteren, destrúyanlas huellas o vestigios de la presuntas conductas infractoras. Se dicta con el objeto de que no se dificulte la investigación.

Este auto implica el fundamento legal mediante el cual la Vocalía Ejecutiva o la Vocalía del Secretariado del Consejo Distrital, se facultan para realizar la investigación de los hechos denunciados como violatorios de la normatividad electoral.

Es importante precisar que este auto no implica necesariamente la admisión de la queja o denuncia, sino que solamente se le tiene por radicado el asunto tanto en oficinas centrales del IFE como en los Consejos Distritales de los mismos, sin que entre a estudio de fondo o de la propia admisión.

Baste recordar que ya se ha señalado que este auto se podría dictar de manera conjunta con el auto admisorio, aunque implica una propuesta ya antes mencionada.³⁰⁰

vii. INVESTIGACIÓN

La investigación tendrá la principal finalidad que la autoridad se haga del conocimiento cierto de los hechos, se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Se tendrá que realizar de manera inmediata a la denuncia de los hechos estimados sancionables. Este auto de radicación deberá dictarse de manera independiente al emplazamiento, toda vez que se busca corroborar las conductas infractoras. De ser de así, se notificará únicamente al denunciante.

La persona facultada para realizar dicha investigación tendrá que hacerse llegar de los elemento de cercioramiento necesarios para llegar a una conclusión acusatoria.

³⁰⁰ Consultar el apartado de auto de radicación del procedimiento a nivel central.

Baste con hacer hincapié en que esta etapa se tendrá que realizar de manera inmediata, sin dejar de notar que la principal finalidad de este procedimiento es la celeridad, por lo cual se tendrá que realizar antes de que se proceda al auto de admisión o en su caso a que tenga verificativo la audiencia de pruebas y alegatos.

Podemos advertir que las diligencias de inspección ordenadas en el procedimiento administrativo sancionador tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa, de la existencia de los hechos irregulares denunciados, hacen prueba plena y, por ende, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción.³⁰¹

viii. FACULTAD DE ATRACCIÓN

La Secretaría tiene la facultad de atraer los asuntos de competencia distrital en cualquier momento de la sustanciación del procedimiento y hasta antes que se dicte resolución, cuando la conducta denunciada constituya una infracción generalizada o revista gravedad. La queja o denuncia podrá ser presentada ante los distintos órganos del Instituto, en dichos casos se procederá de la siguiente manera:

- A) Si se presenta la Secretaría Ejecutiva un asunto de competencia distrital, ésta podrá o no hacer valer su facultad de atracción, por lo que podría proceder de la siguiente manera:
 - I. En caso de que se determine que debe atraerse el asunto, se dará aviso de dicha determinación a la Junta o Consejo Distrital atinente.

³⁰¹De conformidad con lo establecido por la Tesis Relevante XXXIV/2007 “DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”.

- II. En el supuesto de que se determine no ejercer la facultad de atracción, se remitirá la queja o denuncia a la Junta o Consejo Distrital competente a efecto de que el mismo sustancie el procedimiento.
- B) Sí se presenta ante Juntas o Consejos Locales, informarán a la Secretaría de su interposición, y remitirán a las Juntas o Consejos Distritales competentes para su trámite y sustanciación.
 - C) Si se presenta ante las Juntas o Consejos Distritales, el Vocal Ejecutivo Distrital deberá dar aviso de inmediato de su interposición a la Secretaría mediante el sistema electrónico o institucional, debiendo tramitar el procedimiento respectivo.

De manera enunciativa, más no limitativa, la Secretaría valorará como cuestiones susceptibles de ser atraídas las siguientes:

- I. Que la conducta denunciada como conculcatoria de la normativa comicial federal haya ocurrido en dos o más distritos electorales federales;
- II. Que los hechos denunciados hayan sido cometidos por funcionarios públicos federales, estatales o municipales;
- III. Que en la propaganda electoral utilizada por el denunciado se denigre o calumnie en términos de lo dispuesto por el Código;
- IV. Que la propaganda denunciada sea de carácter religioso; y
- V. Que la propaganda denunciada sea en medios impresos nacionales o en portales de Internet.

En el caso en que la Secretaría Ejecutiva resuelva atraer el asunto deberá decidir hasta qué punto las Juntas Distritales podrán realizar, facultándoles para:

- I. Hasta la conclusión de la audiencia de pruebas y alegatos, o si dicho procedimiento se sustancia y resuelve íntegramente en forma centralizada, y
- II. Sí la Secretaría determina que debe celebrarse la audiencia de pruebas y alegatos en las juntas o consejos distritales, una vez concluida la misma deberá remitirse el expediente atinente para que se resuelva de manera centralizada.

ix. DESECHAMIENTO

En las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la denuncia, si el Vocal Ejecutivo Distrital considera después de examinarla, que se actualiza alguno de los supuestos de improcedencia procederá a su desechamiento de plano. Los cuales serán:

- I. La denuncia no cumpla con alguno de los requisitos;
- II. Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
- III. El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y
- IV. La materia de la denuncia resulte irreparable.

En el caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

x. ADMISIÓN

Deberá admitirse la queja o denuncia cuando no se actualicen los supuestos de improcedencia o desechamiento, debiendo dictarse en un plazo de veinticuatro horas siguientes a la recepción de la misma.

Se aplicaran las mismas reglas y plazos que se dieron para el especial a nivel central. Donde el auto de admisión deberá contener la orden de

emplazar a las partes, la fecha y hora en que se celebrará la audiencia de pruebas y alegatos.

xi. EMPLAZAMIENTO

La maestra María Macarita Elizondo Gasperín señala que una vez que se admitida la denuncia se debe emplazar a las partes para que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual habrá de celebrarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la admisión, debiéndose informar al denunciado, en el escrito respectivo, la infracción que se le imputa, así como correrle traslado de la denuncia con sus anexos.³⁰² Cabe destacar que se aplican las mismas condiciones que en el procedimiento a nivel central.

xii. CONTESTACIÓN DEL DENUNCIADO

El denunciado tendrá que seguir las mismas reglas que en el procedimiento a nivel central, sin reflejar ninguna cambio en las estructura, Tendremos que recordar que el cambio en materia de competencias atienda a la violación de que se trate, Por lo que la contestación tendrá que versar exclusivamente sobre hechos violatorios de propaganda política electoral impresa (ubicación y contenido), pinta de bardas o cualquier otra diferentes a la difundida en radio y televisión.

xiii. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS

La audiencia se llevará de conformidad a lo establecido con la tramitación del procedimiento a nivel central. La cual constará de las siguientes partes:

- I. Se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio corroboran. Sí se inicio de oficio la Secretaría hará esta función.
- II. En un acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado por un lapso de tiempo de treinta minutos para que responda a la denuncia,

³⁰²Vid. Elizondo Gasperin, María Macarita, *Op. cit.*, p. 113.

teniendo la oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtúen la imputación que le hagan.

- III. La Secretaría resolverá sobre la admisión de las pruebas y acto seguido procederá a su desahogo
- IV. Una vez concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

xiv. PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Después de la celebración de la audiencia, el Vocal Ejecutivo deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes, mismo que será presentado ante la Junta o Consejo Distrital, para lo cual convocará a sesión pública que deberá celebrarse dentro de las veinticuatro horas posteriores a la elaboración del citado proyecto.

Fuera de los procesos electorales federales la resolución tendrá que ser presentada ante la Junta Distrital de que se trate.

xv. RESOLUCIÓN

En la sesión que celebre la Junta o Consejo Distrital para el conocimiento y resolución del proyecto de resolución respectivo, de resultar aprobada la infracción, impondrá la sanción correspondiente y ordenará el retiro físico, así como la cancelación de la distribución y/o futura publicación de la propaganda violatoria del Código.

La resolución deberá de contener:

- I. Resultandos,
- II. Considerandos, y
- III. Puntos resolutivos

Una vez que se han desarrollado cada una de las etapas del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital, se presente a continuación un esquema que nos permitirá ver en orden cronológico cada una de las etapas realizadas para llegar a la culminación del procedimiento que se da a través de la resolución respectiva. En este esquema podemos notar como gran diferencia la participación de la Facultad de Atracción que puede ejercer la a través de la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

Ahora bien, una vez que se ha expuesto las etapas y fases del Procedimiento Especial Sancionador, en sus dos tipos, es momento de abordar el tema del medio de impugnación que puede recaer a este tipo de resoluciones, es decir, tocaremos el siguiente paso del PES.

C. RECURSO DE REVISIÓN

i. PROCEDENCIA

De manera general podemos decir que este medio de impugnación es utilizado para impugnar las resoluciones de las Juntas o Consejos Distritales. Por ende las resoluciones que se emitan dentro de los Juntas o Comités serán impugnables a través del Recurso de Revisión.

Este medio de impugnación podrá ser interpuesto por los representantes de los partidos políticos o coaliciones acreditados, o por cualquier persona que tenga interés jurídico y a quien la resolución impugnada le cause un perjuicio. Cualquier partido tiene interés jurídico en cualquier procedimiento sancionador en de que éstos tienen el carácter de Entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.³⁰³

El artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no hace distinción para los sujetos legitimados para

³⁰³De conformidad a lo establecido en la Jurisprudencia 3/2007 "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA."

interponer el recurso de revisión, dado que se establece que el recurso procederá para impugnar actos o resoluciones: que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva. Por lo que los ciudadanos podrán interponer dicho medio de impugnación.³⁰⁴

ii. COMPETENCIA

Son competentes para conocer del recurso de revisión los órganos y autoridades siguientes:

- I. El Consejo Local como órgano resolutor dentro del proceso electoral;
- II. La Junta Local Ejecutiva como órgano resolutor fuera de proceso electoral, así como desde el inicio de éste y hasta que se instalen los Consejos Locales;
- III. El Vocal Secretario como autoridad encargada de la sustanciación de los recursos de revisión, y
- IV. Las Junta o Consejo Distrital responsable, como órgano de recepción y trámite.

iii. FORMA DE PRESENTACIÓN

De manera general y por aplicación supletoria, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, establece como requisitos para este recurso los siguientes:

- I. Nombre del actor;
- II. Domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones, así como a quien en su nombre le pueda oír y recibir;
- III. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
- IV. Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo;

³⁰⁴En este sentido es conveniente señalar que tanto al partido político que se coloque en el supuesto contenido en el mismo, como al ciudadano que en determinado momento se encuentre en igual situación, siempre y cuando cuente con interés jurídico para promover. De conformidad a la tesis relevante S3EL 023/2003, "RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO".

- V. Mencionar de manera clara y expresa los hechos en que se basa la impugnación;
- VI. Ofrecer y aportar pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación, y
- VII. Hacer constar el nombre y firma autógrafa del promovente.³⁰⁵

iv. AUTORIDAD ANTE LA QUE SE PRESENTA

Dicho medio de impugnación deberá ser presentado directamente ante la Junta o Consejo Distrital que haya dictado la resolución impugnada.

Cuando se trate de manera excepcional de un medio de impugnación que sea recibido por autoridad diversa a la que realizó el acto o dictó la resolución impugnada, ésta deberá remitirlo de inmediato y sin trámite alguno a la autoridad electoral que emitió el acto para su tramitación, y que ésta lo remita a su vez al organismo jurisdiccional, para que realice las acciones conducentes para ponerlo en estado de sentencia.³⁰⁶

v. TRÁMITE ANTE LA JUNTA O CONSEJO LOCAL

Cuando el Vocal Secretario reciba la queja o denuncia deberá certificar que el recurso de revisión cumple con lo establecido en los artículos octavo y noveno de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, que:

- A. El recurso de revisión se presentó dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tuvo conocimiento de la

³⁰⁵Dicho criterio es establecido mediante la Jurisprudencia S3ELJ 01/99. "FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL , SE SATISFACE ESTE REQUISITO AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SI EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNADO", mediante la cual se le da pleno valor con la firma en el escrito de presentación del medio de impugnación.

³⁰⁶De conformidad a la tesis relevante S3EL 048/98, "MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA EMISORA DEL ACTO COMBATIDO. DEBE REMITIRSE DE INMEDIATO A ESTA (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS)".

resolución impugnada, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.

- B. El recurso de revisión se presentó por escrito ante la Junta o Consejo distrital señalado como responsable de la resolución impugnada y cumplió con los requisitos de procedencia.

El Vocal Secretario podrá formular requerimientos en los casos siguientes:

- A. A las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación y resolución del recurso de revisión. En casos extraordinarios, podrán ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue.
- B. Cuando se incumpla con los requisitos señalados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y no sea posible deducirlos de los elementos que obran en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación, si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente. Los requisitos serán:
 - i. Acompañar al recurso de revisión los documentos necesarios para acreditar la personería del promovente;
y
 - ii. Identificar la resolución impugnada y a la autoridad responsable;
- C. Tratándose del tercero interesado, cuando éste incumpla con los documentos que acrediten la personería, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver, si no se cumple con el mismo dentro

de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente.

D. Cuando la Junta o Consejo Distrital remitente omite algún requisito.

Todos los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la Sala competente del Tribunal Electoral, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. Debiendo señalar la conexidad de la causa. Cuando los recursos a que se refiere este inciso no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.³⁰⁷

vi. TRÁMITE ANTE LA JUNTA O CONSEJO DISTRITAL.

La Junta o Consejo Distrital que reciba un recurso de revisión en contra de sus propias resoluciones deberá remitirlo a la Junta o Consejo Local respectivos, una vez que dé aviso por la vía más expedita al órgano competente del Instituto, precisando los siguientes elementos:

- I. Actor.
- II. Acto o resolución impugnada.
- III. Fecha y horas exactas de su recepción.

Este acto se debe hacer del conocimiento público mediante cedula fija en sus estrados, la cual durará un plazo de setenta y dos horas, o bien, mediante cual otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicación del escrito.

Dentro del plazo señalado, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, los cuales deberán cumplir los requisitos siguientes:

- I. Presentarse ante la autoridad u órgano responsable del acto o resolución impugnado;

³⁰⁷Vid. Elizondo Gasperín, María Macarita, *Op.cit.*, p.137.

- II. Hacer constar el nombre del tercero interesado;
- III. Señalar domicilio para recibir notificaciones;
- IV. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente;
- V. Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;
- VI. Ofrecer y aportar las pruebas dentro del plazo de setenta y dos horas previsto para la publicitación del recurso; mencionar las que se habrán de aportar dentro de dicho plazo; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y
- VII. El nombre y la firma autógrafa del compareciente.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo de setenta y dos horas, la Junta o Consejo Distrital deberá remitir a la Junta o Consejo Local competente, lo siguiente:

- I. El escrito original mediante el cual se presenta el recurso de revisión, las pruebas y la demás documentación que se hayan acompañado al mismo;
- II. La copia del documento en que conste la resolución impugnada y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder;
- III. En su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y la demás documentación que se haya acompañado a los mismos;
- IV. El informe circunstanciado en términos del párrafo 1 del artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y
- V. Cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto.

Cuando alguna Junta o Consejo Distrital reciba un recurso de revisión por el cual se pretenda combatir una resolución que no le es propia, lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, al órgano competente para tramitarlo.

vii. DESECHAMIENTO

El Vocal Secretario podrá desechar de plano el recurso de revisión cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. No se presente por escrito ante la autoridad correspondiente;
- II. No conste el nombre y firma autógrafa del promovente;
- III. Resulte evidentemente frívolo³⁰⁸;
- IV. No existan hechos o agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no pueda deducirse agravio alguno;
- V. Se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;
- VI. Se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos legalmente previstos, y
- VII. Cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones atinentes del Código, de la Ley de Medios o del Reglamento.

viii. PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Si no se actualiza ninguna causal de improcedencia respecto del recurso de revisión que se presenta, el Vocal Secretario del Consejo Local procederá a formular el proyecto de resolución correspondiente, misma que será

³⁰⁸Podrá ser sancionado aquel promovente que de manera premeditada y con la finalidad de buscar perjudicar al denunciado presente la denuncia. Se entiende referido a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. De conformidad al criterio establecido por el Tribunal Electoral en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 33/2002, "FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A AUN SANCIÓN AL PROMOVENTE."

sometido al órgano local que corresponda en un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la recepción de la documentación respectiva.

En el proyecto de resolución se podrá tener por no presentado el escrito del tercero interesado, en los casos siguientes:

a) Se presente en forma extemporánea, y

b) Se den los siguientes supuestos:

- i. No se presente ante la Junta o Consejo Distrital responsable de la resolución impugnada;
- ii. No se haga constar el nombre y firma autógrafa del tercero interesado; y
- iii. No se precise la razón del interés jurídico en que se funden las pretensiones concretas del compareciente.

En el caso de que el informe circunstanciado no haya sido enviado, la autoridad deberá resolver de conformidad con los elementos que obren en autos, sin perjuicio de la sanción que pudiese ser impuesta por dicho incumplimiento.

Si el recurrente o tercero interesado no aportó pruebas a sus escritos respectivos, ello no será causa de desechamiento, pero sí a que se resuelva con los elementos que obran en autos.

ix. RESOLUCIÓN

La Junta o Consejo Local dictará la resolución del recurso de revisión en la sesión en la que se presente el proyecto, la cual tendrá como efectos los siguientes:

- I. La confirmación;
- II. La modificación; o
- III. La revocación de la resolución impugnada.

La resolución del recurso de revisión se aprobará por el voto de la mayoría de los miembros presentes; de ser necesario, el Secretario del Consejo o Junta Local engrosará la resolución en los términos que determine el propio órgano.

La resolución deberá de contener:

- I. Resultandos,
- II. Considerandos, y
- III. Puntos Resolutivos

De manera diferente al trámite del Procedimiento Especial Sancionador, este medio de impugnación cuenta con elementos definitivamente diferentes, ello permite que desde un principio la autoridad resolutora cuente con elementos suficientes para dictar un fallo. Ahora bien, en el siguiente esquema se precisan cada una de las etapas del Recurso de Revisión, todas ellas en orden cronológico, hasta llegar a la resolución correspondiente.

Procedencia	
Competencia	
Formas de Presentación	
Autoridad ante la que se presenta	
Trámite ante la Junta o Consejo Local	
Trámite ante la Junta o Consejo Distrital	
Desechamiento	
Proyecto de Resolución	
Resolución	

D. RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación es el medio de impugnación que se estima procedente para impugnar las resoluciones de los recursos de revisión que se presentan durante la etapa de preparación del proceso electoral. No se realizará el desglose del trámite que tiene este medio de impugnación, debido a que como ya se ha especificado, merece ser un tema propio de otra investigación. Baste con mencionar que es el medio por el cual el TEPJF conoce de las violaciones materia del PES.

En el recurso de apelación las órganos distritales ya no tienen participación, solamente los Consejos Distritales cuando ante ellos se presente dicho recurso. Ante estos casos deberán remitir de manera inmediata a la Sala correspondiente del Tribunal.

El Procedimiento Especial Sancionador encuentra su culminación en este medio de impugnación, toda vez que las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación serán definitivas e inatacables. La resolución que recaiga a este juicio se convierte en la decisión final sobre la posible conducta infractora.

La intervención del Poder Judicial en este procedimiento lo convierte en un sistema mixto para sancionar. Se le denomina así porque en su conocimiento interviene tanto el Poder Judicial como la autoridad administrativa, lo que le da un valor jurisdiccional al Procedimiento Especial Sancionador. El valor jurisdiccional de dicho procedimiento se lo da su propio desarrollo, toda vez que, como se ha explicado no es un procedimiento sino un proceso jurisdiccional.

IV. COMPLEJIDAD EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

De lo hasta ahora expuesto podemos deducir que el Procedimiento Especial Sancionador represente una verdadera prueba para el sistema electoral mexicano, ya que por su propia naturaleza, relativa a la celeridad, se debe resolver con prontitud y con todos los requisitos de ley, agotando todos los plazos derivados de los diversos ordenamientos. Ello representa otra actividad más dentro de las muchas que ya tiene este Instituto.

Derivado de la última reforma electoral, el Instituto Federal Electoral se encuentra facultado para realizar tareas que ningún otro organismo de esta naturaleza a nivel mundial realiza, es decir, el IFE es el único en el mundo que se encarga de organizar elecciones, expedir el documento que para todo efecto práctico constituye la cedula de identidad de la ciudadanía (credencial para votar con fotografía), administrar los tiempos de la radio y la televisión de los partidos políticos, regular el modelo de comunicación. Asimismo, si los institutos locales electorales, así lo deciden, el IFE podrá organizar las elecciones de los mismos. Para culminar este amplio cúmulo de funciones, se encuentra también facultado para conocer y sancionar las

violaciones al nuevo modelo de comunicación, es decir, la nueva facultad a la que denominamos “Procedimiento Especial Sancionador”.

Pero, ¿el Instituto Federal Electoral tiene la capacidad de atender a todas sus atribuciones? ¿Existe alguna atribución que resulte prioritaria sobre otras? Por ejemplo: ¿Que resulta de mayor interés para el IFE, la organización de la elección o el Procedimiento Especial Sancionador? ¿El Instituto cuenta con el personal capacitado para calificar las conductas motivo del especial sancionador?

Estas son solo algunas de las interrogantes que surgen con motivo del Procedimiento Especial Sancionador, mismas que no se basan en cuestiones procedimentales, puesto que como resultado de la investigación se considera bastante bueno tal y como se encuentra, ya que en todo momento se cumple con la garantía del debido proceso, además de que se cuida la celeridad del asunto, por ser la esencia del mismo. Todo ello se encuentra debidamente cuidado y protegido por el legislador, sin embargo, encontramos ciertas inconsistencias dentro de la autoridad encargada de substanciar al mismo.

El Instituto Federal Electoral es el órgano del Estado encargado de conocer, tramitar y resolver el PES, al mismo tiempo es la autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, el cual se destina a sus propios fines, así como al de los partidos políticos. Ello implica una nueva tarea de monitoreo de dichos espacios, puesto que no solo se encarga de esa acción, sino que también debe desarrollar el proceso de acceso a estos medios y de sancionar estas violaciones.

El IFE es el órgano del Estado con mayor actividad dentro del proceso electoral, toda vez que en cualquiera de sus etapas tiene movimiento, sin embargo, en las primeras dos es cuando más actividad realiza. Cabe mencionar que de acuerdo con la Ley, dicho proceso electoral se divide en cuatro grandes etapas, las cuales son:

- I. Preparación de la elección;

- II. Jornada electoral;
- III. Resultados y declaración de validez de las elecciones, y
- IV. Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

En la preparación de la elección es cuando más actividad realiza el IFE, y de manera específica en el Procedimiento Especial Sancionador, puesto que las faltas que sanciona dicho procedimiento se deben de dar en esta etapa. Ello significa que el PES se limita únicamente a este conjunto de actividades.

No debemos de perder de vista que el Instituto realiza otras actividades específicas, independientes de la función sancionadora, pues dentro de ellas, entre otras, están las siguientes: la instalación de los Consejos Locales y Distritales, el empadronamiento, la actualización del Registro Federal de Electores, la promoción de la participación de los ciudadanos que radican en el extranjero para que puedan votar, la fiscalización de los partidos políticos y de sus órganos subdelegacionales, la elección y capacitación de los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla, la logística y planeación de los lugares donde se instalaran las casillas electorales, el número de secciones electorales, el monitoreo de los tiempos del Estado.

Otro punto a considerar dentro de esta problemática, es lo referente al personal que se encarga de substanciar dicho procedimiento, ya que si bien es cierto que el IFE cuenta con una dirección jurídica, también lo es que su personal no cuenta con la misma capacidad de resolver y ejecutar las resoluciones como el personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo anterior, sin tomar en cuenta que en los casos de los procedimientos a nivel distrital se carece de un área jurídica que se pueda hacer cargo de los mismos y el dejar la responsabilidad al Vocal Ejecutivo no es convincente, ya que para ocupar el cargo no es necesario contar con una preparación legal. En palabras de Lorenzo Córdova lo enuncia de esta manera:

“El Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento expedito de cinco días que concentro la instrucción en manos del secretario ejecutivo y de los vocales ejecutivos distritales del país (encargados de llevar a cabo, además, una audiencia de pruebas y alegatos donde de manera presencial las partes deben ofrecer los elementos probatorios y argumentos que funden su dicho), y se desconcentró la resolución de las controversias aparte del Consejo General, en los trescientos consejos distritales del IFE, cuando antes solo aquel órgano nacional era competente para desahogar las quejas interpuestas en el proceso electoral.”³⁰⁹

Con la intención de lograr que fuera expedito el procedimiento, se optó por concentrar en manos de un solo funcionario (el Secretario Ejecutivo y los respectivos Vocales Ejecutivos en los Distritos) la responsabilidad de efectuar las investigaciones, ponderar las pruebas y alegatos, y emitir un proyecto de resolución sobre el asunto para someterlo a la consideración de los órganos de decisión política del IFE.

Desde la perspectiva que resulta de esta investigación es evidente que el Instituto Federal Electoral se encuentra con un sobrecarga de atribuciones, ello producto de las nuevas atribuciones brindadas al instituto, dentro de las cuales podemos destacar las funciones sancionadoras, las cuales notoriamente son un exceso en las funciones que tiene que cumplir esta autoridad electoral.

Con la finalidad de establecer un estudio más profundo sobre la sobre carga de atribuciones y funciones del IFE, que desencadena en un exceso de labores y atribuciones, procederemos a explicar cuáles son la serie de complicaciones que presenta el mismo para resolver el Procedimiento Especial Sancionador.

³⁰⁹Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Revista Voz y Voto, Núm. 199, Septiembre, 2009, p. 28.

A. FALTA DE REGULACIÓN SECUNDARIA

La reforma electoral de 2007-2008 se constituyó como la más importante en los últimos años, ella corrigió todos los fracasos del modelo de comunicación anterior. Se establecieron grandes cambios al régimen electoral, debido a que en la actualidad los partidos políticos ya no pueden hacer un uso desmedido de muchas prerrogativas y ejecutar las inexistentes restricciones. Significó, por mucho, la reforma más importante de los últimos años, toda vez que simbolizó una unión de las fuerzas políticas existentes en México para disminuir la influencia de los medios electrónicos en las elecciones.

El proceso electoral de 2006 fue una buena lección para los mexicanos, porque demostró que la ciudadanía se puede polarizar con motivos políticos, lo que puso a prueba al sistema electoral mexicano, mismo que reprobó, porque las fuerzas mencionadas se valieron de cualquier medio para desprestigiar al contrincante, olvidándose por completo del sentido de las campañas políticas, el cual es dar a conocer las propuestas y plan de gobierno que cada partido y candidato traen consigo. Este hecho fue el causante, en gran medida, de que se llevará a cabo la reforma de 2007.

La reforma constitucional constituyó un cambio radical para la materia electoral, en ella se modificaron ordenamientos como la Constitución, el COFIPE, y el reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal, entre otros más. Sin embargo, fue una reforma inconclusa, pues en ella se ordenó que muchas leyes secundarias también se reformaran, ello con la finalidad de que se pudiera tener por completo un cambio en todo nivel de regulación de los procesos electorales.

“La reforma constitucional estableció en su artículo 4 transitorio que había un periodo de treinta días para nombrar a los consejeros, a los primeros tres. Además se empalmó ese plazo con uno de treinta días, para reformar todas las leyes con referencia a lo electoral, que no solo es el COFIPE;

es la Ley de Medios, la Ley Orgánica del Poder Judicial y un conjunto de leyes que tienen que ver con materia electoral.”³¹⁰

Aunque existe la obligación legal, jurídica, legislativa, que la propia Constitución les asigna, los Diputados y Senadores se han olvidado de su función primordial, “el ser representantes de la sociedad”, el H. Congreso de la Unión, no ha realizado las reformas a las leyes secundarias, quizá pensando que con las modificaciones ya existentes es suficiente y que se puede trabajar con lo ya realizado. Este pensamiento resulta ofensivo para la ciudadanía y para el propio Procedimiento Especial Sancionador, pues se trata de legisladores que no cumplen su obligación esencial: “legislar”.

Dicho lo anterior, partiremos a realizar el estudio referente al presente tema.

1. OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Como hemos desarrollado la reforma constitucional de 2007 sufrió de un mal legislativo, “la omisión legislativa”, ya que las modificaciones hasta hoy realizadas no contemplan los cambios establecidos en todo el contexto de la reforma electoral, pues los legisladores no han terminado lo que muy bien empezaron.

A efecto de entender mejor la falta en que siguen incurriendo nuestros legisladores diremos que gramaticalmente significa abstención de hacer o decir, flojera o descuido del que se está encargado de un asunto; en un sentido punitivo denota una falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado.

La omisión es el acto de omitir y esta palabra significa dejar de hacer, decir o consignar algo, dejar fuera algo, así una omisión es un “no hacer”, un “no actuar”. Desde otra perspectiva, se puede ver a la omisión legislativa como

³¹⁰ *Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, número especial 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época, Año 1, Mayo 2008, p. 343.

la falta o ausencia de creación de normas jurídicas, en la que puede incurrir no solo el legislador sino incluso otros órganos del Estado.³¹¹

Para lograr una mayor comprensión de este fenómeno lo analizaremos paso a paso. Partiremos explicando que es una omisión legislativa.

Para Carlos Báez Silva este concepto está relacionado con la omisión del legislador, relativa a legislar en concreto, cuando ha recibido un encargo específico del constituyente para desarrollar una norma constitucional de eficacia limitada que precisa de la intervención del legislador, en un primer momento, para alcanzar plena eficacia.³¹²

La obligación de legislar es para todos los individuos que aceptaron la responsabilidad de ser representantes sociales, es decir, Diputados y Senadores. Esto implica una obligación de hacer para el cuerpo legislativo, donde tienen claramente la obligación de adecuar y modificar todos y cada uno de los mandatos, ello con la finalidad de conseguir una reforma completa, sin dejar espacios para errores o malos entendidos, tal y como en la actualidad está ocurriendo con el derecho de réplica.

Las disposiciones transitorias del referido Decreto, en específico los artículos Tercero y Cuarto, otorgan al H. Congreso de la Unión un plazo de treinta días para realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales, y a la Cámara de Diputados el mismo plazo para proceder a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las bases establecidas en el antes citado Artículo Cuarto Transitorio del Decreto referido.³¹³

Dichas adecuaciones a la normatividad federal, implica tan solo la última etapa de esta reforma, ya que no se puede hablar de un cumplimiento en su totalidad, pues todavía falta mucho hacer. Entre las principales omisiones

³¹¹ Ibidem.

³¹² Vid. Báez Silva, Carlos, Inconstitucionalidad por Omisión, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 696.

³¹³ *Proceso Legislativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, número especial 2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época, Año 1, Mayo 2008, p. 7.

legislativas destacan las siguientes: La falta de una ley que regule el derecho de réplica, de una ley reglamentarias de las prohibiciones contenidas en el artículo 134 (relativas a la publicidad gubernamental y a su uso personalizado), así como a las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y a las normas reguladas de la radio y la televisión, provocan una serie de lagunas y omisiones legislativas, que complican particularmente el panorama, así como la actuación de los órganos electorales.³¹⁴

Roberto Duque Roquero señala que aunque los legisladores ya estaban en violación constitucional se dieron una segunda oportunidad e incorporaron al COFIPE este otro transitorio: “Decimo: A mas tardar el 30 de abril de 2008 el Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución.” Como ya lo adivinará usted, se pasó el 30 de abril y los legisladores, una vez más, no legislaron.³¹⁵

Ahora nos preguntamos, ¿en qué afecta la omisión legislativa de la reforma electoral? ¿De qué manera perjudica al Procedimiento Especial Sancionador? ¿Qué alcances tiene para las autoridades electorales esta falta legislativa?

La omisión legislativa afecta en todos los niveles la materia electoral, pues deja incompleto al modelo de comunicación y no permite que tenga todos los alcances deseados y planeados. Esta falta implica huecos en algunos aspectos, tal es el caso del derecho de réplica, toda vez que los organismos electorales del país han considerado al PES como un posible solución para dicho problema.

El Instituto Federal Electoral ha tenido la innovadora tarea de suplir, de alguna manera, la omisión legislativa relativa al derecho de réplica, puesto que lo ha intentado, regulando una parte en el Reglamento de Quejas y

³¹⁴Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, *Un complejo panorama electoral*, artículo publicado en el periódico El Universal el 29 de junio de 2011.

³¹⁵Duque Roquero, Roberto Leonardo, *Derecho de réplica, la burla*, artículo publicado en el periódico El Universal el 27 de octubre de 2009.

Denuncias del Instituto Federal Electoral. El IFE ha justificado su decisión de reglamentar el derecho de réplica en materia electoral, en un fallo emitido por el TEPJF. El 23 de junio, el Consejo General incluyó en el Reglamento mencionado la posibilidad de iniciar un “Procedimiento Especial Sancionador” contra los medios que no concedan el derecho de réplica. A su vez, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto aprobó los lineamientos operativos del derecho de réplica.

El IFE tomó la decisión de reglamentar el derecho de réplica, con fundamento en una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 26 de junio de 2009. En dicho fallo, el TEPJF ordenó al IFE iniciar un procedimiento sancionador expedito contra el periódico “El Norte” por la presunta violación al derecho de réplica de Alberto Picasso Borroel, candidato perredista a Diputado federal por el distrito 8 de Nuevo León, en 2009.

“Porque así lo ordenó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante la ausencia legislativa de emitir la ley regulatoria del derecho de réplica, el consejo general del Instituto ha iniciado y ha desarrollado un trabajo para que ese derecho que tienen los candidatos, los partidos políticos en el marco del COFIPE, sea también un derecho efectivo.”³¹⁶

Esta declaración se emitió luego de que el Consejo General aprobara cambios a su Reglamento de Quejas y Denuncias para establecer que el Instituto podrá iniciar un Procedimiento Especial Sancionador contra medios de comunicación que se nieguen a conceder el derecho de réplica solicitado con motivo de la publicación de información electoral errónea o falsa. Asimismo, esta institución encausará hacia los PES las quejas que

³¹⁶Declaración dada por el Consejero Presidente Leonardo Valdez Zurita, después de presentar el nuevo proyecto del Reglamento de Queja y Denuncias del Instituto Federal Electoral, puesto que en él se consideraba por completo la posibilidad de reglamentar el mencionado derecho de réplica.

presenten los ciudadanos cuando consideren que ha sido vulnerado su derecho de réplica³¹⁷.

Tras estas graves faltas legislativas, era necesario establecer alguna especie de mecanismo que permitirá la protección del modelo de comunicación, y el derecho de réplica constituyó un parámetro para las otras omisiones legislativas. Así, pues, se consideró al Procedimiento Especial Sancionador como el elemento apropiado para regular el derecho de réplica, siempre y cuando no se emita la ley, y esta contemple un nuevo procedimiento o recurso que regule este derecho.

2. REFORMA AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

Como hasta ahora hemos expuesto, la omisión legislativa representa una enorme falta para el espíritu de la reforma electoral, pues no termina por completarse el modelo de comunicación planteado para los procesos electorales. Ello, a su vez, significa que falta todavía por concluir el último paso de la reforma, y que sin el tendremos una comunicación política-electoral incompleta.

“Hay muchos casos emblemáticos de esas lagunas; es el caso de la inexistencia de regulación reglamentaria del artículo 134 constitucional, indispensable para acotar debidamente las limitaciones y prohibiciones que establece la Constitución a la propaganda gubernamental; o bien la inexistencia de una ley del derecho de réplica, que vendría a resolver buena parte de los problemas relativos a los excesos en el ejercicio de la

³¹⁷El artículo 233.4 del COFIPE señala que el ejercicio del derecho de réplica se ejercerá en la forma y términos que determine “la ley de la materia”, misma que, a la fecha no existe. Este hecho ha permitido que la autoridad jurisdiccional se haga cargo de implementar las medidas necesarias para salvaguardar los derechos políticos electorales. Al resolverse sobre una denuncia que implique violaciones al deber de los partidos políticos de abstenerse, en su propaganda política electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas, dicho planteamiento exige el desahogo de la queja a través de un procedimiento expedito de investigación. A la luz de esta prevención, es evidente que el legislador previó que en las resoluciones del PES se aplicara lo concerniente al derecho de réplica. De conformidad a la tesis VII/2010 “DERECHO DE REPLICAS SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”.

libertad de expresión durante las campañas; o bien una aclaración en la ley sobre los alcances que debe tener la prohibición de denigración y calumnia.”³¹⁸

Por solo considerar un ejemplo de las omisiones legislativas, tomaremos de estudio la eventual reforma al artículo 134 Constitucional. Dentro de los faltantes legislativos se encuentran el posible ordenamiento que regule todas las conductas de los servidores públicos en la promoción de su imagen personal, en reglamentación al artículo 134.

El espíritu de cualquier reforma se base en mejorar las deficiencias de alguna norma, subsanando todas las anormalidades que se encuentren en el mismo. Contrario a esta aspiración, el legislador dejó inconclusa la tarea reglamentaria, toda vez que no expidió una serie de disposiciones para hacer efectiva la reforma constitucional. Se hablaba de la adecuación de por lo menos quince leyes secundarias, el hecho es que hasta ahora el único ordenamiento relacionado con el artículo 134 de la Carta Magna que el Congreso de la Unión expidió es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; ni el Código Penal ni la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos fueron modificados; tampoco se blindó el gasto público en la Ley de Desarrollo Social.³¹⁹

Como se puede apreciar de la simple lectura del texto constitucional, las normas contenidas en el artículo 134 surten sus efectos en todos los niveles de gobierno. Asimismo, una infracción a esas pautas puede dar lugar a diferentes tipos de responsabilidad como lo son:

³¹⁸Vid. Córdova Vianello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Revista Voz y Voto, Núm. 199, Septiembre, 2009, p. 29

³¹⁹Bernal Moreno, Jorge Kristian, *La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el procesos electoral 2009*, Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro, (Coord), *Democracia sin garantías las autoridades vs. la reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 503, México, 2009, p. 129.

1. Política;
2. Administrativa;
3. Penal, y
4. Electoral

Ello significa que este artículo necesita una clara distinción entre los propios ámbitos de competencia, las autoridades encargadas de establecer la responsabilidad y sanción que corresponda a cada conducta.

Ahora nos centraremos en la responsabilidad electoral. El Instituto Federal Electoral se erigió como la única autoridad facultada para aplicar las sanciones y medidas preventivas, además de contar con la posibilidad de aplicar las normas relacionadas con la propaganda gubernamental, pese a que, como cualquier órgano del Estado, su actuación está limitada por las funciones que la propia Constitución le da.

Del estudio del artículo 134 constitucional se desprende que el IFE solo es competente para conocer de las infracciones que puedan tener incidencia o repercusión en elecciones federales y no de las entidades federativas, con la salvedad de dos casos:

- I. Cuando la propaganda sea difundida a través de radio o televisión
- II. Cuando el IFE celebre convenios con las autoridades locales para organizar las elecciones de los estados o del Distrito Federal.³²⁰

Estando aquí la primera limitante, ya que debería de existir alguna disposición que permita al Procedimiento Especial Sancionador conocer de todos y cada uno de los procedimientos que tuvieran suma injerencia en la

³²⁰Bernal Moreno, Jorge Kristian, La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el procesos electoral 2009, Op. cit., p. 130.

vida democrática del país. Sin embargo, encontramos aquí la primera limitante, surgida de la inactividad legislativa.

Por virtud de la reforma quedaron establecidos en el artículo 134 constitucional cuatro operaciones deónticas: un principio, una obligación, una prohibición y un mandato:

- a) El principio de imparcialidad de los servidores públicos para que los recursos a su cargo se apliquen con responsabilidad y sin influir en la contienda electoral.
- b) La obligación de que la propaganda que difundan los entes públicos de cualquier nivel de gobierno, por cualquier medio de comunicación social, sea de carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social.
- c) La prohibición de que dicha propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que promuevan la imagen de los servidores públicos,
- d) El mandato para que las leyes, en el ámbito federal y local, garanticen el estricto cumplimiento de todo lo anterior, e incluyan un régimen sancionador que lo asegure.³²¹

Llegamos a la conclusión de que este es el principal argumento por el cual el Congreso de la Unión no ha legislado lo correspondiente al artículo 134 constitucional, ya que queda bastante entendible tal y como está. Para efectos del Procedimiento Especial Sancionador no basta con esa simple regulación, ya que si bien es cierto que regula la promoción de los servidores públicos, también lo es que la normatividad se queda muy corta con la realidad electoral, puesto que los funcionarios públicos han encontrado la facilidad de vulnerar dichos mandatos.

³²¹Ibid., p. 131.

Lo anterior debido a que los funcionarios no contaban con una regulación sobre el uso de los recursos públicos en la promoción personal, la múltiple participación de funcionarios públicos de cualquier nivel de gobierno, ello significaba una clara parcialidad a favor de un candidato, violando la imparcialidad de los comicios, asimismo la permanente confusión entre funcionarios-candidatos alteraba el trabajo de los gobiernos y de la propia función pública. En la calificación presidencial de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la injerencia de algunos servidores públicos puso en riesgo la elección.³²²

La reforma a dicho artículo fue loable en su teleología pues protegió y cuidó los errores y lagunas de la normatividad anterior, sin embargo no basta con este esfuerzo puesto que todavía se consideran ciertas irregularidades en esta materia. Como sus principales deficiencias encontramos:

- I. La autoridad electoral es competente para conocer de infracciones al párrafo constitucional que regula la propaganda gubernamental, únicamente durante los meses que comprenden los procesos electorales.
- II. La obligación de que la propaganda oficial tenga solo carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social.
- III. El permiso para que bajo ciertas condiciones se difunda propaganda con la imagen de los servidores públicos.
- IV. No se establecen sanciones para los servidores públicos que violen lo establecido en la Constitución o en el COFIPE.

Pare efectos del Procedimiento Especial Sancionador podríamos decir que se complica establecer la competencia exclusiva que le confiere el COFIPE, pues si bien es cierto que hablamos de propaganda electoral que promueva la imagen de los servidores públicos, esto no encuentra más regulación que lo dispuesto por el Código y por el Reglamento lo cual es muy limitado. Ello

³²² Ibid., p. 127.

representa una problemática para el PES, ya que no se encuentra bien delimitado y sustentado el cómo, donde, porque se ejercerá el dinero del erario público para la imagen y promoción de los servidores públicos y si ello no está bien establecido, el Procedimiento Especial Sancionador jamás podrá funcionar perfectamente.

El IFE ya ha sufrido de algunos problemas en materia de este tipo de PES, pues, por ejemplo, en el caso de Enrique Peña Nieto y su quinto informe de gobierno, se presentaron algunas cuestiones que tuvieron que subir al Tribunal Electoral del Poder Judicial, donde no se establecieron consecuencias para los servidores públicos que violen el Código, así como dejar en claro que no se le dotó al IFE de atribuciones para poder sancionar este tipo de conductas. Dicha autoridad solo limita su actuación a remitir el expediente al superior jerárquico del funcionario que se niegue a colaborar, para que en este único caso, otra autoridad sea la encargada de sancionar.

Un marco normativo completo es indispensable para que las cuentas que rinda en un futuro el ejercicio del Procedimiento Especial Sancionador sean mejores que las que han resultado. Por lo anterior, se deberían modificar los párrafos 1, 5, 6 del artículo 362 del COFIPE para ampliar el plazo de análisis y, además, redefinir los alcances sobre propaganda gubernamental y la relacionada con lo político-electoral. Naturalmente una reforma en ese ámbito conlleva que los legisladores aprueben la ley reglamentaria que dispone el último párrafo del artículo 134 constitucional.³²³

En conclusión diremos que al Procedimiento Especial Sancionador le hace falta una norma que regule a mayor profundidad el uso del recurso público para promover la imagen de los servidores públicos, ya que actualmente se encuentra limitado y no permite desarrollarlo con la mayor legalidad posible.

³²³Vid. Valdez Zurita, Leonardo, *Cinco temas para atender*, Revista Voz y Voto, Núm. 201, Noviembre, 2009, p. 35.

B. SOBRECARGA DE ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Como es sabido, la reforma de 2007-2008 le impuso nuevas y muy gravosas atribuciones al IFE, que lo han convertido en un ente regulador y encargado de vigilar la conducta de numerosos actores políticos y sociales (desde funcionarios públicos de todo nivel y jerarquía hasta los generalmente rijosos e indisciplinados titulares de las concesiones de radio y televisión).³²⁴

El Procedimiento Especial Sancionador surge con la necesidad de tener un procedimiento administrativo capaz de atender las quejas y denuncias en materia de violaciones en propaganda política electoral. Hasta 2006 no se contaba con un procedimiento que tuviera como principal característica la celeridad. Se trató de un procedimiento expedito que concentró la instrucción en manos del Secretario Ejecutivo y de los Vocales Ejecutivos Distritales del país y se desconcentró la resolución de las controversias del Consejo General, en los trescientos Consejos Distritales del IFE.

Ricardo Becerra señala que la exigencia de desahogar el procedimiento con toda brevedad es inversamente proporcional a la posibilidad de desarrollar una investigación exhaustiva y meticulosa, que le permita probar a pie juntillas la responsabilidad del acusado, respetando los estándares mínimos de los procedimientos jurídicamente aceptables. Una sola audiencia, en la que se carean las partes acusadas o acusadoras, más las pruebas presentadas, son los únicos elementos con los que cuenta la Dirección Jurídica del IFE, mismos que inmediatamente debe evaluar y redactar en veinticuatro horas, anexando además el cúmulo de constancias del expediente, los alegatos presentados por las partes analizando en lo posible uno por uno. Todos los consejeros tienen otras veinticuatro horas para leerlos y el Pleno del Consejo otras tantas horas más para discutirlo y votarlo en infinitas rondas, preguntas, mociones, admoniciones y maldiciones. Y por si fuera poco, la misma brevedad de los plazos hace imposible que los

³²⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, *¿Y los consejeros apa?*, Revista Voz y voto, Núm. 219, Mayo, 2011, p. 38.

consejeros electorales celebren la buena práctica de las “sesiones previas”.³²⁵

En este punto es preciso señalar que el trabajo que implica el desahogo de todo el procedimiento no corresponde con el tiempo marcado en la ley. Con ello surgen varios cuestionamientos tales como: ¿Existen argumentaciones aceleradas? ¿Se puede realizar el procedimiento sin exhaustividad en la indagación? Con la celeridad del procedimiento ¿se brinda la legítima defensa para el acusado? ¿Son los funcionarios del IFE jueces sin toga ni birrete?

Al crear el PES se buscó generar un procedimiento expedito, con la finalidad de acotar los efectos disruptivos de las conductas ilícitas en el desarrollo de los procesos electorales.

“Como es sabido, la reforma de 2007-2008 le impuso nuevas y muy gravosas atribuciones al IFE, que lo han convertido en un ente regulador y encargado de vigilar la conducta de numerosos actores políticos y sociales (desde funcionarios públicos de todo nivel y jerarquía hasta los generalmente rijosos e indisciplinados titulares de las concesiones de radio y televisión).”³²⁶

Esto quiere decir que está labor va más allá de la discusión de si es una sobrecarga de atribuciones, que el Instituto enfrente una serie delicada y nuevos frentes que cotidianamente le imponen retos y desafíos.

Recientemente el Instituto vivió otro grave problema que se le puede sumar a la sobrecarga de atribuciones, la falta de tres Consejeros Electorales por más de un año. Esto significó que los Consejeros existentes (seis) debían cumplir con todas las labores que les son encomendadas a todos los consejeros (incluyendo los faltantes). Eso conllevó sobrecarga de trabajo, muy importantes a pesar de que hay procesos (como los procedimientos

³²⁵Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*,_Revista Nexos, Junio, 2011.

³²⁶Córdova Vianello, Lorenzo, *¿Y los consejeros acá?*, Op. cit., p. 38.

especiales sancionadores, que deben resolverse en un muy breve tiempo y que involucran en ocasiones a la Comisión de Quejas y Denuncias) que están regidos por tiempo fijos e inamovibles.³²⁷

Esto se convierte en algo delicado para el proceso electoral, pues la sobrecarga muchas veces puede traducirse en una merma en la calidad del trabajo, así como con la exigencia y calidad que conllevan las resoluciones del Tribunal Electoral, todo ello pone en riesgo la adecuada operación y desarrollo de sus funciones. Este es un ejemplo más de la irresponsabilidad de los legisladores federales (Diputados).

Ahora nos remitiremos a desarrollar puntualmente algunas de las sobrecargas de atribuciones del Instituto.

1. ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

Esta más que una sobrecarga es la principal atribución, el sentido del Instituto Federal Electoral, puesto que desde su creación se le confirió esta importante actividad. La organización de las elecciones es el principal fin del IFE, puesto que es el único órgano del Estado que se encuentra facultado para expedir todas las normas que se consideran necesarias para lograr que se lleven con el debido proceso legal. Esto significa que como órgano autónomo constitucional es capaz de decidir sobre sus atribuciones y facultades electorales.

Baste precisar que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través del Instituto Federal Electoral, quien es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo anterior de conformidad a la base V del artículo 41 constitucional. Por lo que queda claro que el poder reformador de la constitución lo impuso como el único órgano del Estado mexicano, con la capacidad de organizar los comicios federales. Asimismo, el artículo 104 señala al instituto como el responsable estatal de organizar las elecciones, lo cual se constituye como la obligación de organizar los comicios.

³²⁷ *Ibíd.*, p. 39.

Ahora bien, la organizar electoral comienza con el proceso electoral, el cual se da inicio con la primera sesión del Consejo General, el cual de conformidad al COFIPE dará inicio con la primera sesión del mismo, la cual se realizará en la primera semana de octubre del año anterior al que se celebre la elección.

El proceso electoral ordinario se inicia en octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente; la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubiera interpuesto, en su caso, se tenga constancia de que no se presento ninguno.

Para el efecto de la organización de las elecciones Ricardo Becerra señala que:

“El IFE ha llegado a ser lo que es, la institución prototípica del pluralismo y la democracia, porque su trabajo consiste en ser acompañado por todos los partidos y los actores en cada eslabón del proceso electoral: el padrón, las credenciales, el trazo de los distritos, las casillas, los ciudadanos que vigilan las casillas, las boletas, los sistemas que arrojan resultados, los conteos y recuentos de los votos efectivos, monitoreo de noticieros y de medios, todos esos pasos e instrumentos dan confianza y ante los ojos de los partidos validan al Consejo General del IFE. La noche de la elección el IFE llega fuerte porque hay un aval previo, de todo su trabajo. Categóricamente: en esa tarea radica la más importante función del IFE. Empero, toda esa labor de construcción de confianza se erosiona y contamina por el pleito de callejón, el “tiro diario”, que propicia el procedimiento especial sancionador. Como han dicho algunos consejeros: el consenso

que se logra en la mañana se destruye con el Procedimiento Especial resuelto por la tarde.”³²⁸

Dentro de la organización de la elección debemos clasificar las funciones del Instituto Federal Electoral, de tal manera que establecemos la competencia y actividades que tienen las Direcciones Generales Ejecutivas, necesarias para su funcionamiento, por lo que tenemos las siguientes:

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

- a. Formar el Catálogo General de Electores;
- b. Aplicar la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;
- c. Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- d. Formar el Padrón Electoral;
- e. Expedir la credencial para votar
- f. Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral
- g. Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- h. Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores
- i. Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;
- j. Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;
- k. Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen
- l. Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia, y

³²⁸ Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*, Revista Nexos, Junio, 2011

m. Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia.

II. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos:

- a. Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes;
- b. Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el secretario ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General;
- c. Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;
- d. Ministrarle a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho;
- e. Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;
- f. Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal;
- g. Realizar lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión;
- h. Elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos en dichos medios, conforme a lo establecido en este Código y en el Reglamento aplicable que apruebe el Consejo General;
- i. Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los

órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;

- j. Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular;
- k. Acordar con el secretario ejecutivo del Instituto, los asuntos de su competencia, y
- l. Asistir a las sesiones de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos sólo con derecho de voz y actuar como secretario técnico en el Comité de Radio y Televisión.

III. La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral:

- a. Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y distritales;
- b. Elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos por conducto del secretario ejecutivo a la aprobación del Consejo General;
- c. Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada;
- d. Recabar de los consejos locales y de los consejos distritales, copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral;
- e. Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos;
- f. Llevar la estadística de las elecciones federales, y
- g. Asistir a las sesiones, sólo con derecho de voz, de la Comisión de Organización Electoral y, durante el proceso electoral, a la de Capacitación y Organización Electoral.

IV. La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral:

- a. Formular el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral;

- b. Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral;
 - c. Integrar y actualizar el catálogo de cargos y puestos del Servicio y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva, y
 - d. Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional.
- V. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica:
- a. Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;
 - b. Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;
 - c. Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;
 - d. Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;
 - e. Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones establecidas en el
 - f. presente Código, en particular las relativas a inscribirse en el Registro Federal de Electores y las de voto, a que lo hagan, y
 - g. Asistir a las sesiones de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica sólo con derecho de voz.
- VI. La Dirección Ejecutiva de Administración:
- a. Aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto;
 - b. Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el Instituto;
 - c. Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;
 - d. Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales;

- e. Elaborar el proyecto de manual de organización y el catálogo de cargos y puestos de la rama administrativa del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva;
- f. Proveer lo necesario para el adecuado funcionamiento de la rama administrativa del personal al servicio del Instituto y someter a consideración de la Junta General Ejecutiva los programas de capacitación permanente o especial y los procedimientos para la promoción y estímulo del personal administrativo;
- g. Presentar a la Junta General Ejecutiva, previo acuerdo con el director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, los procedimientos de selección, capacitación y promoción que permitan al personal de la rama administrativa aspirar a su incorporación al Servicio Profesional Electoral;
- h. Atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto, y
- i. Presentar al Consejo General, por conducto del secretario ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto.

A todas estas funciones del Instituto se le tienen que sumar las facultades del Secretario Ejecutivo del Instituto, pues es en esta figura donde recaen las funciones del Procedimientos Especial Sancionador. El Secretario Ejecutivo desarrolla las siguientes funciones:

- a. Representar legalmente al Instituto;
- b. Actuar como secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;
- c. Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- d. Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- e. Orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al presidente del Consejo;
- f. Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de

- aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;
- g. Suscribir, en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales;
 - h. Coadyuvar con el contralor general en los procedimientos que éste acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto;
 - i. Aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
 - j. Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
 - k. Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
 - l. Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 291 de este Código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;
 - m. Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;

- n. Recibir los informes de los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales ejecutivas y dar cuenta al presidente del Consejo General sobre los mismos;
- o. Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia;
- p. Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el consejero presidente;
- q. Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General;
- r. Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;
- s. Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el secretario ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General;
- t. Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios, así como de elecciones extraordinarias, que se sujetará a la convocatoria respectiva, y
- u. Expedir las certificaciones que se requieran.

Al ver las atribuciones de las Direcciones Ejecutivas, nos podemos percatar de todo el cúmulo de facultades que atiende el Instituto. Como hemos visto el Instituto Federal Electoral tiene demasiadas atribuciones por cumplir dentro de un lapso de tiempo mínimo (de la primera semana de octubre al primer domingo de julio del año de la elección). Este hecho resulta abrumador, realmente una labor titánica. En este ejercicio solo se contempló a algunos órganos centrales y no se ha tomado en cuenta las labores de las Juntas Locales y Distritales, así como la labor del Consejo General

Ahora bien, precisaremos que la organización electoral es el cúmulo de facultades conferidas al IFE para realizar su principal finalidad, la renovación de los poderes de la Unión, ello engloba las actividades que realizan todas las áreas del Instituto. La organización electoral implica toda la logística de las elecciones, lo que conlleva elementos como, la ubicación de las casillas electorales, la capacitación de los ciudadanos que integraran las mesas de casilla, la instalación de los Consejos Locales y Distritales, así como la adquisición y distribuciones de los paquetes electorales.

Por poner un ejemplo, la selección de ciudadanos que integraran las mesas de casilla es uno de los elementos que más desgastan al IFE, pues ello implica la contratación de personal que se dedica a ir a los domicilios de las personas que salen sorteadas para tal actividad, en donde se encuentra el primer problema pues muchas de esas personas se niegan. Ello implica que se tenga que buscar nuevas personas, y una vez que aceptan la carga pasan a dos procesos de capacitación. Esta última actividad conlleva los talleres de capacitación para las mismas personas, por lo que se tiene que organizar e ir eliminando candidatos hasta quedarse con los miembros totales que integran los funcionarios de casilla.

Cada una de estas actividades siempre debe de tener el apoyo y asesoría legal de la Dirección Jurídica del Instituto, pues no estamos exentos de las actividades que se realicen, además de las funciones propias del área, tales como:

1. La posibilidad de que los actos y resoluciones del instituto puedan ser impugnadas por los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas, así como por los ciudadanos, a través de los medios de impugnación que se regulan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Para ello, se cuenta con la Dirección de Instrucción Recursal, área que se especializa en la tramitación y sustanciación de los medios de impugnación de referencia.

2. Proporcionar la asesoría legal a los órganos centrales y desconcentrados del Instituto, esto es, al Consejo General, Secretaría Ejecutiva, direcciones ejecutivas, unidades técnicas, juntas locales, distritales y, en su momento, a los consejos locales y distritales. La Dirección de Servicios Legales, representa y defiende los intereses patrimoniales y legales del Instituto ante autoridades administrativas y judiciales, así como ante particulares.

3. Las relativas a la normatividad y las referentes a la consulta o asesoría, aunque resulta importante precisar que tales tareas no son excluyentes, sino complementarias. En cuanto a la normatividad, ésta se refiere a la compilación, preparación, revisión y validación de documentos normativos, es decir, reglamentos, lineamientos, acuerdos, convenios, resoluciones y demás disposiciones emitidos por el Consejo General y la Junta General Ejecutiva, así como la compilación de la legislación federal y estatal aplicable a la materia. En lo que concierne a las labores de asesoría y consulta, se desarrollan una diversidad de actividades para desahogar los cuestionamientos formulados por las diferentes instancias de la autoridad electoral federal, tanto a nivel central como delegacional, así como por los partidos políticos, las diferentes esferas de gobierno y la ciudadanía, en general, respecto del contenido de la legislación electoral federal y demás disposiciones normativas internas.

A toda esta gama de atribuciones le tenemos que sumar las labores específicas del PES. Ello significa una sobrecarga de atribuciones para la Dirección Jurídica, pues tiene que atender este procedimiento a la brevedad posible y cumpliendo con todas las formalidades de un proceso jurisdiccional.

Toda la actividad jurisdiccional que implica el PES se tiene que resolver de conformidad a lo establecido por el propio Código. Lo que representan las siguientes actividades: desahogar consultas específicas sobre la instrucción y tramitación de las quejas genéricas, llevar las estadísticas correspondientes, sistematizar los criterios contenidos en los dictámenes y resoluciones que recaigan a ellas, así como elaborar, en apoyo de la Secretaría Ejecutiva, el informe mensual de quejas ante el Consejo General.

Por otra parte, cuando es requerida, asesora a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en la tramitación de las quejas que se presenten sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento público otorgado a esas entidades de interés público.

A todo lo anterior, actualmente, se le tiene que sumar la actividad sancionadora del Procedimiento Especial Sancionador, por lo que dicha dirección cuenta con una sobrecarga de actividades.

Otro ejemplo, lo constituyen los PES a nivel distrital, pues la carga de dicho procedimiento recae tanto en la Vocalía Ejecutiva como en la Vocalía del Secretariado. No obstante que tienen las propias actividades del proceso electoral, deben conocer, tramitar y sancionar los PES distritales, ello pese a que el perfil para cubrir dicho cargo no implica conocimientos jurídicos. Desde el proceso electoral 2008-2009 se contrató temporalmente una figura denominada "auxiliar jurídico", en quien recae la responsabilidad de desarrollar dicho procedimiento. Estimamos que esto lo único que genera es la obstaculización e ineficacia de dicho procedimiento, puesto que no se tiene el carácter de jurisdiccional, ya que el personal que resuelve no se encuentra calificado para dichas funciones.

Todo esto es tan solo una de las causas por las que se considera que dicho procedimiento no se encuentra implementado óptimamente. Esto implica un problema para la manera actual de desarrollarse del Procedimiento Especial Sancionador. En materia del procedimiento en sí no se encuentran mayores anomalías, la principal anomalía es la autoridad encargada de conocer el PES.

Del análisis realizado y de la consulta integral al sistema de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral, no podemos dar cuenta que los Procedimientos Especiales Sancionadores resultan con muchas deficiencias, por lo que en un gran porcentaje son recurridas las resoluciones que les recaen.

Jose Woldenberg señala que ese procedimiento somete al IFE a una presión especial porque a más tardar en cinco días debe resolver cada caso; toda la tramitación está a cargo de la Secretaria Ejecutiva y la resolución debe ser del Consejo. Esto obliga a la Secretaria a convertirse en un juez veloz de no pocos litigios entre partidos, y al Consejo, a sesionar a cada rato. Algo similar sucede en los consejos distritales. Recordemos que el IFE tiene dos tipos de encargos, uno, organizar las elecciones y dos, ser juez de primera instancia en los litigios entre partidos y fiscalizador de los recursos de esas entidades de interés público.³²⁹

El Instituto Federal Electoral cuenta con un exceso de atribuciones, por lo que dejar en manos de esta autoridad electoral al Procedimiento Especial Sancionador seguiría teniendo efectos nocivos para el espíritu con que fue creado este procedimiento administrativo.

2. ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN

La administración de los tiempos de la radio y televisión se ha convertido en una de las principales actividades del Instituto Federal Electoral. Dicha labor ha venido a ser de suma importancia para los procesos electorales, ya que a través de los monitoreos electorales se puede controlar el modelo de comunicación y el financiamiento de las campañas.

A efecto de entender la evolución de la administración de los tiempos de radio y televisión es necesario retomar parte del desarrollo que ha tenido el sistema electoral mexicano, para ello, haremos un breve repaso de la historia de los tiempos del Estado dedicados para los fines electorales.

La Ley Federal Electoral de 1973 fue la primera legislación secundaria que consagró como prerrogativa de los partidos políticos su acceso gratuito a la radio y televisión, incluyendo las exenciones de impuestos, franquicias postales y telegráficas. La LOPPE (1977) amplió dichas prerrogativas al disponer que los partidos políticos pudieran tener acceso gratuito a la radio y televisión de manera permanente, aun en periodos no electorales, además

³²⁹ Woldenberg, José, IFE como juez, Revista Voz y Voto, Núm. 200, Octubre, 2009, p.p. 17

durante los procesos electorales, se incrementarían los periodos de duración. Otro avance que se consideró, lo constituyó el hecho de proporcionar los medios adecuados para sus tareas editoriales, con ellos los partidos políticos contarían en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades electorales durante las jornadas respectivas.

“El Código Federal Electoral de 1987 resume el régimen de las prerrogativas; además fija en quince minutos mensuales el tiempo de transmisiones de que disfrutaría cada partido de manera permanente y reafirma que la duración de las transmisiones se incremente en periodos electorales.”³³⁰

César Astutillo menciona que la reforma electoral de 1996 tuvo su primera prueba de fuego en los comicios intermedios de 1997, pero en la elección del 1997 fue en verdad cuando se probó lo modificado, ya que se desveló buena parte de sus aciertos, equívocos y omisiones, además de que se hizo patente el creciente papel que los medios de comunicación, en particular la radio y la televisión, habrían de tener en un contexto de pluralidad, igualmente, el exacerbado activismo político de particulares, personas físicas o morales, caracterizadas por su privilegiado estatus económico.³³¹

Ahora bien, es momento de referirnos a la multicitada reforma electoral de 2007. Dicha reforma constitucional configuró el cambio más importante para la comunicación electoral, pues en ella se plasmó el nuevo régimen a seguir para la comunicación de los partidos políticos. Se trata de la reforma más profunda y de mayor trascendencia que en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos se haya realizado en México.

“El gran objetivo era incidir decididamente en las condiciones de la competencia política bajo la premisa de garantizar un entorno más equitativo de la competencia política bajo la

³³⁰Jakez, Gamallo, Luis, Carlos, *Op. cit.*, p. 276.

³³¹Astudillo, Cesar, *El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007*, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*, *Op. cit.*, 181.

premisa de garantizar un entorno más equitativo para el desenvolvimiento de los procesos electorales.”³³²

Junto con las nuevas reglas en materia de financiamiento de partidos, regulación de precampañas, duración de campañas y las normas para asegurar la no injerencia de terceros y la imparcialidad de los servidores públicos, las normas constitucionales en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos constituyen el fundamento que da pie a una profunda transformación democrática de nuestro sistema electoral y dan lugar a un nuevo Instituto Federal Electoral, más fuerte, más autónomo, más capaz de ejercer a plenitud las facultades y atribuciones que ya tenía y las que, con esta reforma habrá de tener.³³³

Con el nuevo modelo de comunicación lo que se pretendió regular fueron las conductas de los candidatos y partidos políticos, así como los demás que interfieran en los procesos electorales, referentes a la intromisión en los medios masivos de comunicación en contra de algún partido político o candidato. Dicha propaganda fue denigrante e insultante por lo que se tuvo que dar un giro completo a la administración de los tiempos de radio y televisión.

Respecto al nuevo modelo del acceso a televisión y radio, al que los partidos políticos quedan sujetos conforme a la reforma constitucional de 2007, cuyo objetivo es dotar el IFE de la normatividad que deberá aplicar para la asignación del tiempo a que se refiere la Base III, en sus apartados, A) y B) del nuevo artículo 41 constitucional, distinguiendo, primeramente, por tipo de elección y campaña, tanto federales como locales; para el fin, se propuso determinar en el COFIPE el tiempo que deberá destinarse para cada campaña –federal o local- así como la duración de los mensajes que los

³³²Córdova Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, en Zovatto, Daniel y Orozco, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, México, 2008, pp. 676-677.

³³³*Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, número especial 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época, Año 1, Mayo 2008, p. 40.

partidos políticos transmitirán, en radio y televisión, durante las precampañas y campañas. Las normas relativas a la asignación de tiempo por tipo de campaña buscan compatibilizar, de manera simultánea, dos objetivos: que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujetos a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempo y mensajes, y simultáneamente permitir a los partidos tomar las decisiones que mejor se correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña.³³⁴

Una vez que hemos expuesto los motivos del nuevo modelo de comunicación, es conveniente exponer en que consistió el tan mencionado cambio. Esto nos permitirá tener una visión más completa de lo que representa para el Instituto Federal Electoral la administración de los tiempos de la radio y la televisión. Para ello, partiremos de expresar como actualmente se encuentra regulado este acceso.

Al Instituto Federal Electoral será depositario del doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, de dicho total el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento, el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno.

De tal manera que actualmente el artículo 41 apartado A de la Constitución establece que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral estará a disposición del IFE cuarenta y ocho minutos diarios, mismos que serán distribuidos en dos y tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión en un horario de las seis horas a las veinticuatro horas. Así, la propuesta contempla que

³³⁴ Ibidem

de los 48 minutos que en todas las estaciones de radio y canales de televisión quedarán a disposiciones del IFE durante los procesos electorales, para las precampañas sean asignados dieciocho minutos diarios, en conjunto para todos los partidos, mientras que durante el periodo de campañas federales se asignarían 41 minutos diarios como prerrogativa a los partidos políticos; quedando para los fines propios de las autoridades electorales, tal y como lo dispone el texto constitucional, siete minutos diarios. En el año de la elección correspondiente del tiempo a que cada partido tiene Derecho, convertido en número de mensajes, por lo menos un 30% deberá destinarse a alguna de las campañas-presidencial o legislativa-que coinciden en el año de la renovación general de los poderes federales de elección popular.

Asimismo, durante las precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión el tiempo restante se utilizará conforme lo establezca el propio Instituto.

De conformidad al artículo 41 de la Constitución el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá en un treinta por ciento de manera igualitaria y el setenta por ciento restante será de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediatamente anterior. A los partidos políticos nacionales sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solo la parte correspondiente al treinta por ciento igualitario. Los partidos harán uso del tiempo que les corresponda en mensajes con duración de treinta segundos, uno y dos minutos, según las reglas que se especifican para cada tipo de campaña.

Para las campañas locales coincidentes con la federal se propuso destinar quince minutos diarios por entidad federativa; ese tiempo estará comprendido dentro de los 41 minutos diarios que el IFE pondrá a disposición de los partidos. En las demás entidades, en las que solamente se lleve a cabo la elección federal, los partidos políticos tienen asegurado el

uso de los 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en esas entidades.

En los estados con elección o jornada comicial no coincidente con la federal, conforme al mandato del Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional, del tiempo que el IFE dispondrá en cada entidad federativa, se asignaran para las precampañas locales de los partidos políticos seis minutos diarios, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad en que se trate.

De igual forma, para las campañas locales en las entidades referidas en el párrafo inmediato anterior, el IFE asignará, en cada una de ellas, 41 minutos diarios para las campañas de los partidos políticos.

Cabe señalar que en el Apartado B de la Base III del artículo 41 de la Constitución se hace referencia a las “estaciones y canales de cobertura en la entidad en que se trate”. La cobertura de tales señales depende de elementos técnicos que la ley electoral no puede ni debe regular.

Respecto del tiempo asignado al IFE, y por su conducta a las autoridades electorales administrativas del ámbito local, se distinguen dos hipótesis: la aplicable a los procesos electorales federales, en los cuales el IFE dispondrá de siete minutos diarios para la difusión de mensajes vinculados a sus propios fines y a los de los institutos locales con elección concurrente. La segunda hipótesis es aplicable a las entidades con elecciones locales no coincidentes con las federales, en las que el tiempo asignado para los fines propios de las respectivas autoridades electorales provendrá del que el IFE tendrá a su disposición, en cada entidad federativa, desde el inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral.

Con todas estas nuevas atribuciones surgen varios cuestionamientos tales como ¿Qué simboliza esta carga de atribuciones? ¿Cómo se realiza esta actividad? ¿Qué significa la administración? ¿Qué actividades se realizan en dicha administración? Y tal vez la más importante, para los propósitos de esta investigación: ¿Cómo afecta al PES?

A efectos de dar una lógica a los cuestionamientos hechos, haremos una breve descripción de cómo el IFE se encarga de administrar estos tiempos en radio y televisión.

Para entender mejor que significa la administración de los tiempos del Estado en la radio y la televisión debemos entender primeramente qué significa el término administración y lo que implica. Ello, pues, significa la actividad a través de la cual un sujeto o grupo de personas le imprimirán de orden y organización. Aplicándolo a nuestro caso decimos que el término administrar incluye pautar, enviar, archivar, recibir, detectar, verificar, calificar, grabar sancionar la propaganda político electoral que presente los diversos actores del proceso electoral.

Antes de entrar al medio que utiliza el Instituto para cumplir con sus funciones es preciso señalar que el sello distintivo del nuevo modelo es ser la única vía para difundir mensajes electorales en la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales del Estado, administrados por el IFE, con lo que queda prohibido contratar o adquirir publicidad en los medios electrónicos. Así, todo promocional que los partidos políticos y candidatos deseen transmitir debe ser entregado al IFE para que se difunda en los tiempos del Estado.

Ahora bien, como consecuencia de la titánica tarea que le impuso la reforma electoral de 2007, el Instituto Federal Electoral, tras una larga búsqueda implementó el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), como la solución tecnológica para cumplir con su obligación de administrar los tiempos.

Este sistema se establece como una herramienta que le permite al IFE cumplir con sus obligaciones en radio y televisión. Dichas obligaciones parten desde la generación de pautas de transmisión para los concesionarios y permisionarios hasta la verificación de su cumplimiento y la aplicación de sanciones por violaciones, tanto en los procesos electorales federales como en los locales y fuera de ellos.

“(El SIATE) Fue creado conforme a las necesidades del IFE y constituye una novedad absoluta, pues no existía en el mercado internacional un dispositivo con esas características. Es un sistema inédito adaptado a las exigencias establecidas por la reforma electoral y con un diseño modular que, de ser necesario, permitirá escalar su capacidad de forma ordenada y gradual.”³³⁵

Las principales funciones de dicho sistema son:

1. Producir las pautas de transmisión conforme a los criterios de equidad establecidos en la Constitución y notificarlas a las emisoras de radio y canales de televisión de todo el país, que están legalmente obligadas a cumplirlas.
2. Recibir y calificar la calidad técnica de los materiales que los partidos políticos y las autoridades electorales han decidido difundir en el espacio radioeléctrico.
3. Enviar los promocionales a los miles de concesionarios y permisionarios de todo el país.
4. Detectar la transmisión de promocionales en las señales radiodifundidas.
5. Grabar los promocionales transmitidos en radio y televisión.
6. Archivar en medios electrónicos toda la información grabada.
7. Generar reportes de las transmisiones de los promocionales pautados por el IFE.

Así, pues, esto es solo una pequeña parte de lo que puede significar esta facultad del Instituto Federal Electoral, baste con citar que tienen también que:

1. Generar las pautas para la transmisión de la propaganda

³³⁵El sistema integral para la administración de los tiempos del Estado (SIATE), documento consultado en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/MonitoreoMedios-SIATE/SIATE.pdf>, el 16 de noviembre de 2011.

2. La ingesta y catalogación de materiales
3. Transmisión de los spots y monitoreo de los mismos

Todas estas actividades se tienen que realizar a lo largo de todo el territorio nacional. Este hecho se convierte en una complicada labor, para ello el Instituto cuenta con 150 centros de monitoreo, los cuales le permiten cumplir con las labores ya antes mencionadas. El IFE recibió la obligación de verificar, en forma directa el cumplimiento de las pautas de transmisión y de las normas aplicables a la propaganda electoral que se difunde en radio y televisión. Para ello instaló una infraestructura que incluye estos centros de monitoreo.

Ahora bien, intentaremos resumir un poco lo que significa el monitoreo, las actividades que implica, y los hechos que se generan a partir del mismo. Para ello, necesitaremos precisar que el SIATE es un sistema compuesto por diversas tecnologías: satelital, electrónica, informática e Internet, y en su interacción posibilita supervisar en tiempo real, lo que ocurre en el espectro radioeléctrico de México, todos los días y en prácticamente todo el territorio nacional.

“El sistema de verificación y monitoreo es capaz no sólo de detectar los promocionales y reportarlos, sino de sistematizar la información, integrar reportes para un período de tiempo, comparar la pauta notificada con lo efectivamente transmitido y realizar tablas y gráficas.”³³⁶

El Monitoreo permite actuar de manera preventiva para corregir en el corto plazo cualquier comportamiento fuera de norma, lo cual abre un espacio muy importante para la buena relación entre el IFE y los permisionarios y concesionarios de la radio y la televisión, privilegiando la corrección voluntaria a la simple sanción. Este sistema también ofrece a los partidos un instrumento oportuno y ágil que les garantiza el ejercicio de sus prerrogativas en las señales radiodifundidas.

³³⁶ Ibidem

La administración de los tiempos de la radio y televisión establece la obligación al Instituto de verificar todos y cada uno de los canales por los que se transmiten los spots publicitarios, ello, con la finalidad de verificar que no se falte a las nuevas reglas pautadas. A través de este tipo de reportes, el IFE verifica con precisión el apego a las pautas de transmisión y la difusión oportuna de los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales. La información que genera el sistema permite verificar que la equidad en la transmisión de promocionales de los partidos políticos sea salvaguardada.

Como bien podemos ver la Administración de los tiempos en radio y televisión es otra labor titánica que se le impone al IFE, ello, aunado de grandes labores como significa el Procedimiento Especial Sancionador. Ahora bien surge un gran planteamiento: ¿puede el IFE ser juez y parte? Si ellos administran los tiempos ¿deberían existir violaciones en materia de radio y televisión?

Solo podemos precisar que la administración de estos tiempos resulta una enorme labor para cualquier institución y si a ella se le suma la carga de trabajo que implica un procedimiento expedito como el PES prácticamente estaríamos ahorcando a la institución más sólida del Estado mexicano.

3. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL

El Consejo General toma un papel muy importante dentro del Procedimiento Especial Sancionador pues es parte importante de las resoluciones y sanciones que este procedimiento impone. Por ello en este apartado nos avocaremos a desmembrar la intervención del Consejo General en el PES, así mismo, veremos las ventajas y desventajas que puede tener su intervención.

En primer término haremos una breve reseña de la evolución del Consejo General. Estos hechos nos servirán como punta de lanza para entender las atribuciones, funcionamiento y complejidad del mismo.

El Consejo General es el máximo órgano del IFE, ya que las principales funciones del instituto recaen en él; como ya lo expresamos en el capítulo inmediato anterior, este órgano simboliza las máximas pautas del Derecho Electoral por lo que partiremos diciendo que para el Procedimiento Especial Sancionador este órgano se encarga de establecer las sanciones de los mismos.

La reforma constitucional de 1990 al artículo 41 constitucional tuvo como resultado que el Consejo General se configurara con 25 integrantes, de los cuales en la práctica inmediata anterior, 21 tenían derecho a voz y voto en los procesos de toma de decisiones, y cuatro solo tenían derecho a voz, ya que los representantes de tres partidos políticos que obtuvieron su registro con posterioridad a la última elección, así como el secretario general, solo contaban con voz.

“Las determinaciones anteriores dieron como resultado que de octubre de 1990 a abril de 1994 el Consejo General se integrará con 25 miembros de la manera siguiente: cinco consejeros estatales, uno de los cuales era el secretario de Gobernación, que representaba al Poder Ejecutivo y presidía a dicho órgano; dos representantes de la Cámara de Diputados, uno de ellos designado por la mayoría, en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PAN, y por dos representantes de la Cámara de Senadores, uno designado por la mayoría en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PRD. También formaban parte del Consejo General seis consejeros magistrados, los cuales eran designados, de entre las ternas que al efecto propusiera el presidente de la República, por el voto de las dos terceras

partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.”³³⁷

Con la reforma de 1994 se estableció que de los 25 integrantes del Consejo General, solo once tendrían voto. Esta reforma fue instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por 8 partidos y sus respectivos candidatos a la presidencia de la república.³³⁸

En 1996 la conformación del Consejo General experimentó un nuevo cambio, ya que se resolvió consolidar la autonomía del IFE, por lo que se acordó que el Secretario de Gobernación, que hasta entonces fungía como representante del Poder Ejecutivo y presidía dicho organismo, dejaría de formar parte del mismo, y de igual forma se decidió que los representantes de los grupos parlamentarios del Poder Legislativo, que hasta entonces tenían voz y voto, a partir de esa reforma dejarían de tener derecho de voto y solo tendría derecho a voz en los procesos de toma de decisiones en la materia.

“En forma paralela y con objeto se acentuar la naturaleza “ciudadana” del Instituto responsable de organizar las elecciones federales, se resolvió que forman parte del Consejo General ya no seis, sino ocho consejeros a los que en esta ocasión se decidió llamar “electorales” y un consejo presidente, los cuales, al igual que en el pasado, deberían ser electos por la Cámara de Diputados por una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes, pero ya no de entre las ternas que al efecto propusiera el presidente de la República, como sucedió con los consejos magistrados, ni entre las ternas propuestas por los partidos políticos, como sucedió con los consejos ciudadanos, sino de entre las propuestas que al

³³⁷ Patiño, Camarena, Javier, El Consejo General del IFE como Laboratorio Electoral, en Ackerman, John M. (coord.), *“Nuevos Escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica 498, México, 2009, p. 455.

³³⁸ *Ibíd*, p. 456.

efecto formularan los grupos parlamentarios. En esa ocasión también se determinó que dichos consejeros durarían siete años en su cargo y que el término del mismo sería renovado en su conjunto.³³⁹

Con la reforma constitucional de 2007 se establecieron nuevas bases para la renovación escalonada de los miembros del Consejo General. Con este fin, se dispuso que a partir de entonces el Consejero Presidente durara en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez, en tanto que los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Todos los Consejeros deben ser elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta pública y procurando alcanzar el mayor grado de consenso posible entre los partidos políticos.

Además de los Consejeros, el órgano superior de dirección seguirá integrado por representantes de los partidos políticos que cuenten con registro electoral y por representantes del poder legislativo, en ambos casos sin derecho a votar. Dado que la reforma permitió que se revisaran otros aspectos del proceso electoral, en este capítulo hubiere sido conveniente hacerlo con la representación del poder legislativo. Lo cierto es que la participación de esos representantes ha sido en tanto miembros de una fracción o grupo parlamentario de cualquiera de las cámaras y, por lo tanto, como refuerzo de la presencia en el Consejo de los partidos políticos a los que pertenece.³⁴⁰

³³⁹ *Ibíd.*, p. 458.

³⁴⁰ Vid. Valero, Ricardo, *El Consejo General en la Reforma Electoral de 2007*, en Ackerman, Jhon M. (coord.). *Nuevos Escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica 498, México, 2009, p. 426.

Ahora bien, recordaremos las funciones legalmente conferidas del citado Consejo³⁴¹:

- a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;
- b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente, del secretario ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- c) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;
- d) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 138 del COFIPE;
- e) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- f) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a las normas y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- g) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego al COFIPE, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;
- h) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos

³⁴¹ Artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos;

- i) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos d) al g) del párrafo 1 del artículo 101 y c) al g) del párrafo 9 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- j) Aprobar el calendario integral del procesos electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, así como el modelo de la credencial para votar con fotografía, el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
- k) Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados;
- l) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos del COFIPE;
- m) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los consejos locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;
- n) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de

representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos del COFIPE, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;

- o) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia, y
- p) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

Como podemos ver, el Consejo General se encuentra dotado de múltiples funciones y atribuciones. El Instituto Federal Electoral cumple con funciones materialmente tanto legislativas, administrativas y judiciales. Legislativas porque es un órgano que crea reglamentos; administrativas por actos como la aprobación del anteproyecto de presupuesto; y funciones jurisdiccionales tales como el recurso de revisión y el Procedimiento Especial Sancionador.

Baste mencionar que el Consejo General deberá conocer de una serie de procedimientos administrativos muy controvertidos impuestos por el contralor general del IFE-en una actuación y protagonismo que también ha sido motivo de controversias y, creo de fundadas críticas a su actuar- y que idealmente debería conocer y resolver un Consejo General debidamente integrado.

Antes de adentrarnos en todas las implicaciones que conlleva el PES es necesario establecer que este órgano colegiado, es el responsable de la mayoría de las actividades que realiza el Instituto.

Ricardo Becerra señala lo siguiente en relación al Procedimiento Especial Sancionador y si intima relación con el Consejo General:

“Adentrándonos en el tema del Especial Sancionador podemos decir que en esta tarea los legisladores tienen una

responsabilidad inocultable. Pues si bien es cierto que los aplicadores e intérpretes de la reforma han enfermado de sobre interpretación, también es cierto es que el Procedimiento Especial Sancionador (PES), bajo su forma y condiciones actuales, no tiene nada de especial y se ha vuelto un común, corriente, recurso adicional de la propaganda entre partidos. Como la instancia que resuelve el fondo de los asuntos —el Consejo General— se integra con los representantes de los partidos en conflicto; como los partidos conocen el proyecto de resolución antes de ser discutido, y en los hechos convierten a la sesión pública respectiva en una nueva instancia de alegatos y audiencia adicional (ventaja con la que, por cierto, no cuenta ningún otro sujeto regulado).”³⁴²

En el pasado proceso electoral el IFE debió sesionar hasta cinco veces en una semana para resolver procedimientos especiales sancionadores, los cuales fueron desahogados en 664 ocasiones en los Consejos Distritales y en 375 veces en el Consejo General.

Lorenzo Córdova precisa que el Consejo General tiene otras implicaciones de importante afectación para el Procedimiento Especial Sancionador, puesto que la intervención del Consejo significa más que una labor jurisdiccional, sino que se tienen que contemplar otras cuestiones:

“Las muy frecuentes sesiones del Consejo General convocadas para resolver los procedimientos en los breves plazos determinados por la ley, la centralidad (y, en ocasiones, estridencia) que tenían los asuntos denunciados (incumplimientos de los monopolios televisivos de las obligaciones constitucionales que les impuso la reforma, violaciones de algunos partidos a la prohibición de la compra de publicidad en medios electrónicos de comunicación, uso de propaganda gubernamental para promoción personal entre

³⁴²Vid. Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*, Revista Nexos, Junio, 2011.

muchos otros), las ásperas discusiones entre los miembros del órgano de dirección del IFE, las decisiones a veces inconsistentes y muchas otras controvertidas del Consejo General y de la Sala Superior del Tribunal Electoral, opacaron en buena medida la que es en esencia la función principal de las autoridades electorales: organizar elecciones ciertas, confiables y transparentes.”³⁴³

Por lo que podemos ver que las sesiones del Consejo General no son el mecanismo idóneo para someter a discusión las resoluciones del PES. Así lo consideramos porque en la integración de dicho Consejo se considera a los partidos políticos, mismo que son parte del litigio. Ello obstaculiza el desarrollo de estas resoluciones, puesto que cada uno de ellos ve por lo que conviene a su partido y candidato. Este hecho genera un gran problema.

¿Alguna vez se ha visto que en las resoluciones de un Tribunal Colegiado de Circuito participen representantes de las partes en conflicto en la sesión en la que resuelven los magistrados? o ¿Qué con los proyectistas de cualquier juzgado estén las partes en conflicto?

Por ello, es indispensable que en el Procedimiento Especial Sancionador se permita una verdadera libertad para analizar los asuntos, es decir, que no exista algún medio de presión o de presencia de las partes en conflicto al momento de tomar la decisión sobre el sentido en que se resolverá el conflicto.

Para Ricardo Becerra el defecto más pernicioso de su diseño es:

“Como el Procedimiento Especial desemboca en una sesión pública del Consejo General, los partidos ya no se quejan ni denuncian para buscar justicia, lo hacen para buscar propaganda. Y esa es mi observación principal: el empleo del PES como estrategia de propaganda electoral.”

³⁴³Córdova Viannello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Op. cit., p. 28.

“Como dice el Libro Blanco del IFE (2009): “El carácter perentorio del Procedimiento y el hecho de que su desahogo sea público (en la mesa del Consejo General o en los Consejos Distritales, frente a los propios actores que acusan o son acusados), convirtió al proceso electoral 2008-2009 en el más litigioso de la historia, con 1,076 quejas y denuncias”. Lo que a su vez provocó la celebración de 88 sesiones de Consejo General en tan sólo 48 semanas, casi el triple que en el proceso electoral de 2006. Esta carga inédita no sólo enemista todos los días a los partidos con el árbitro electoral (en esos pleitos siempre hay uno que gana y otro que pierde y, seguro, el perdedor maldice al IFE), sino que además se convierte en fuente permanente de disenso institucional al interior del Instituto y frente al Tribunal Electoral.”³⁴⁴

Según las estadísticas ofrecidas por el Instituto Federal Electoral relativas al proceso electoral 2008-2009, y a efectos de verificar el uso con fines de propaganda electoral, el PRI interpuso 83 PES y el PAN 86, cada uno de ellos, en contra del mismo partido, es decir, 83 del PRI contra el PAN y 86 del PAN en contra del PRI. Con ello queda demostrado que no solo se busca auténtica justicia sino que buscan tener en el Consejo General, otro sitio para ubicarse en sus pleitos y contiendas electorales.

En cuanto a las sanciones podemos referir que las contenidas en el catálogo correspondiente son más estrictas. Se busca esencialmente multar las infracciones de los partidos políticos y de sus candidatos, así como las de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, por el impacto que puede tener en la participación, así como en la equidad de las contiendas.

La aplicación de estas disposiciones ha derivado en dos fenómenos. Por un lado, ha transformado la dinámica e interacciones dentro del Consejo General, debido a la rapidez con la que se debe analizar y resolver cada

³⁴⁴Ibidem.

asunto, lo cual ha llevado a desgastar y sobre exponer la actividad de dicho órgano de dirección. Por otro, debido a que es limitado el plazo para conocer los proyectos de resolución de estos procedimientos sancionadores en el Consejo General, no siempre se logra un análisis exhaustivo de los casos presentados.³⁴⁵

A razón de concluir con esta parte, citaremos lo dicho por el Consejero Presidente, Leonardo Valdez, a saber: prevalecen imprecisiones en la Ley que no permiten establecer con claridad la competencia de los órganos locales para desahogar dichos procedimientos.³⁴⁶

En palabras de Patricio Ballados Villagómez se establece que el PES requiere una transformación significativa. Se ha probado que el hecho de que el legislador haya dado al Consejo General del IFE la atribución de resolver los PES fue un error, por dos motivos al menos:

Uno, porque el máximo órgano de dirección del Instituto no está diseñado para fungir como un órgano jurisdiccional especializado.

Dos, porque el Consejo General ha tenido que sesionar en más de 115 ocasiones para atender, entre otros, asuntos relacionados con procedimientos especiales sancionadores. Se trata de una carga que genera consecuencias por demás negativas en el esquema de organización institucional.³⁴⁷

Como podemos ver, este procedimiento “se convierte en tortuoso” para el Consejo General, puesto que las múltiples sesiones desgastan a los miembros de este órgano, asimismo provocan conflictos y riñas entre los miembros. Ello no significa que está mal el procedimiento sino que no es la vía idónea para resolver los procedimientos.

³⁴⁵Por ejemplo, de octubre de 2008 al 20 de julio de 2009, el Consejo General desahogó 174 procedimientos especiales sancionadores.

³⁴⁶Valdez Zurita, Leonardo, *Cinco temas para atender*, Voz y Voto, Núm. 201, Noviembre, 2009, p. 35.

³⁴⁷Ballados Villagómez, Patricio, *La visión desde el Tribunal*, Voz y Voto Núm. 219, p. 36.

Baste con mencionar que del 20 de octubre a diciembre de 2011 el Consejo General estuvo sin tres integrantes, lo que generó grandes consecuencias, debido a que la carga de trabajo se aumentó para los 6 miembros que se encontraban en funciones.

4. CARÁCTER DE “JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA”

El Instituto Federal Electoral es un organismo creado con la especial función de organizar y administrar los comicios electorales. Uno de los fines de los organismos constitucionales autónomos es que estos realicen esencialmente funciones del Estado. Con el paso de los años se han incorporado nuevas atribuciones para el Instituto, dotándolo de funciones cada vez más complejas y específicas. Por todo ello, se le considera como una institución capaz de resolver cualquier planteamiento o problemática que se le presenta para el cumplimiento de su fin.

Cada proceso electoral va mostrando los avances del sistema jurídico electoral mexicano y, a la par, devela las áreas que precisan implementar o reformar las normas que lo rigen. La elección presidencial de 2006, evidenció quizás más que ninguna otra, la insuficiencia del marco regulatorio entonces previsto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para determinar las faltas administrativas y sus sanciones. Para superar esa problemática, en 2007 el legislador creó los procedimientos ordinario y especial sancionadores; así como uno diverso en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.

Como ya se ha mencionado, antes de 2007 existía un procedimiento genérico sancionador, con lo que el instituto generaba una facultad sancionadora administrativa. Este procedimiento era *sui generis*, debido a que era el único instrumento jurídico que tenían los participantes de un proceso electoral para quejarse de las irregularidades vertidas. Con la mencionada reforma se amplió el ámbito de conocimiento de los procedimientos sancionadores, creando en sí nuevos procedimientos administrativos sancionadores. Con ello, se enfatizó la potestad punitiva del

IFE pero ¿qué otras funciones tendrá que implementar? ¿Cuenta con la estructura orgánica y humana para dichas funciones?

Para muchos especialistas y para los fines de esta investigación esta potestad sancionadora no debe radicar en el instituto, ya que fue creado original y principalmente para la organización de las elecciones, no para ser el encargado de calificar, conocer y resolver las faltas de los sujetos sancionables.

Al imponerle la atribución de conocer del Procedimiento Especial Sancionador se le facultó para realizar actividades que corresponde a cualquier juzgado, es decir, al dictar un auto de emplazamiento, una resolución, al llevar a cabo una audiencia de pruebas y alegatos se convierte para todo propósito práctico en un juzgado común. Por otro lado, al tener una instancia revisora (TEPJF) podemos decir que nos encontramos ante un juzgado de primera instancia.

Baste con recordar que en 1996 el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación; con ello se estableció como la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el país. Este Tribunal cuenta con la estructura capaz de resolver cualquier instancia dentro de un proceso, ello derivado de que dicha función es la única que realiza, asimismo deberá atender a todos los recursos y medios presentados ante él. La función primordial del TEPJF es conocer de los medios de impugnación que la ley le confiere de su competencia, por ello, se estima como la instancia mejor calificada para conocer y sancionar de las irregularidades e infracciones en materia del proceso electoral, es decir, es la autoridad óptima para conocer del Procedimiento Especial Sancionador.

Ahora bien, el IFE y el TEPJF son los pilares de la democracia en México, ello, porque son las instituciones encargadas de regular y vigilar que el ejercicio de la democracia se encuentre en su máximo potencial. Para ello nos avocaremos un poco de la problemática que ha surgido en torno al Procedimiento Especial Sancionador.

La autoridad electoral administrativa, al conocer y sustanciar el Procedimiento Especial Sancionador, está obligada a radicar, integrar, recabar pruebas y resolver en un lapso muy breve, puesto que después de celebrada la audiencia de ley, el Consejo General tiene 48 horas para dictar sus resoluciones, tiempo distinto al que la Ley General de Medios de Impugnación en materia Electoral marca al tribunal para resolver sus medios de impugnación; destacando que no todas las resoluciones dictadas son revocadas ni contrarias al Instituto.

Con esto, el IFE se convierte en una autoridad administrativa con plenas funciones jurisdiccionales, ello significa que tiene la obligación de emitir resoluciones dentro del PES apegadas a Derecho y con todos los estándares necesarios para que sea un instrumento eficaz. No obstante de lo anterior, estas actuaciones se tienen que realizar de manera inmediata, para cumplir con la expedites de dicho procedimiento. Estas actuaciones son altamente técnicas y complejas para una institución cuya principal finalidad se encuentra muy distinta de la jurisdiccionalidad de un procedimiento o proceso.

El Instituto tenía facultades claras para imponer sanciones derivadas de un catálogo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ahora, simultáneamente a la imposición de sanciones, tendrá la obligación de establecer medidas correctivas e incluso cautelares para evitar conductas indeseadas.³⁴⁸

Ricardo Becerra señala que: “el trabajo real que implica el desahogo no corresponde con el tiempo estipulado. Y esto da pie a muchos problemas: argumentaciones aceleradas, cancelar en los hechos la exhaustividad en la indagación, negar también el derecho del acusado para una defensa bien articulada, lecturas apresuradas, integrantes de Consejo súbitamente convertidos en jueces sin toga ni birrete. ¿A alguien sorprende que el

³⁴⁸Vid. *Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007*, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, número especial 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época, Año 1, Mayo 2008, p. 372.

Procedimiento haya sido la fuente de tanto conflicto, desafecto y tantas críticas al IFE?”³⁴⁹

En México para ser considerado impartidor de justicia (Juzgadores), según la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 108, se necesita ser Licenciado en Derecho, toda vez que se requiere un criterio y formación legal para desarrollar todas las actividades que son inherentes a los juicios de cualquier naturaleza. Ahora bien, de la misma manera en que creemos que en el PES se necesita de una misma preparación para su trámite y conocimiento, puesto que implica atribuciones y facultades de la misma naturaleza. Con ello, no se demerita a cualquier otra profesión del personal altamente calificado del Instituto, sino más bien se debería buscar que tal procedimiento fuera competencia de una autoridad especialidad y con la formación académica necesaria en la solución de controversias jurídicas. Si el Consejo General y los Consejos Distritales son los encargados de emitir las resoluciones que le recaen al PES, ¿es necesario tener una preparación legal? ¿Deberá ser requisito necesario los conocimientos en Derecho? o ¿el IFE será la autoridad más calificada para conocer del PES?

“Es importante mencionar que tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son dos autoridades electorales con funciones constitucionales bien definidas y diferenciadas, las cuales conviven en democracia. No obstante, el tribunal no siempre ha de resolver en el mismo sentido que el IFE; sus fallos pueden ser controvertidos o criticados; teniendo el IFE la obligación de acatarlos; lo cual no quiere decir que el sistema falle, sino que, por el contrario, lo enriquece, pues

³⁴⁹Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*, Revista Nexos, Junio, 2011.

de esa manera el TEPJF establece criterios de interpretación de la legislación vigente.”³⁵⁰

Por lo que si bien son dos instituciones con funciones electorales, tiene un ámbito de aplicación completamente diferente. Sin embargo, tienen una enorme conexión, ya que los actos que realiza el IFE pueden ser revisados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al referirnos a la reforma y a su impacto en las instituciones electorales José Woldenberg precisa que:

“La reforma electoral de 2007 diseñó un procedimiento especial sancionador que intenta acelerar el desahogo de una queja de ese tipo, así como cuando se violen disposiciones en materia de radio y televisión, se realicen actos anticipados de campaña o de precampaña o que los funcionarios públicos trastoquen la equidad en la competencia. Suena lógico, pero desde que se anunciaron las reformas dos dudas se hicieron presentes, la primera, otra vez la posibilidad de erosionar la libertad de expresión y, dos, las repercusiones para el IFE.”³⁵¹

El Procedimiento Especial Sancionador somete al Instituto Federal Electoral a una gran presión, ya que en plazo aproximado de cinco y siete días se tiene que llegar a la resolución. Esta tramitación se encuentra a cargo de la Secretaría Ejecutiva y la resolución en manos del Consejo General. Con esto prácticamente se obliga a la Secretaría Ejecutiva a ser un juez, con una característica especial, “un juez expreso”, de no pocos litigios entre partidos, y al Consejo se le carga aún más trabajo porque tendrán que sesionar de manera extraordinaria para determinar las resoluciones del PES.

Algo similar sucede en los Consejos Distritales. Recordemos que el IFE tiene dos tipos de encargos, uno, organizar las elecciones y dos, ser “juez de

³⁵⁰Valdez Zurita, Leonardo, *IFE y TRIFE, una relación de Ley*, artículo publicado en el periódico el universal el día 07 de junio de 2009, consultado el día 27 de julio del 2011, localizado en <http://historico.eluniversal.com.mx/buscar2.html>.

³⁵¹Woldenberg, José, *IFE como juez*, Revista Voz y Voto, Núm. 200, Octubre, 2009, p. 17.

primera instancia” en los litigios entre partidos y fiscalizador de los recursos de esas entidades de interés público.

En este punto cabe recordar lo que hemos expuesto con antelación: el Instituto Federal Electoral encuentra su principal función en la organización de las elecciones. Dentro de las muchas funciones del Instituto Federal Electoral se puede destacar la función sancionadora, en la cual por la misma naturaleza del instituto nunca se puede dejar satisfechos a los partidos políticos.

Otro de los problemas que se encuentra en el desarrollo del PES es el corto tiempo para resolver la naturaleza de los litigios y la presencia de los partidos en el Consejo General, que inyecta altas dosis de tensión entre el IFE y los partidos, ¿no sería mejor que el Procedimiento Especial Sancionador se desahogara primero las salas regionales del Tribunal y en última instancia la Sala Regional?³⁵²

“La exigencia de desahogar el procedimiento con toda brevedad es inversamente proporcional a la posibilidad de desarrollar una investigación exhaustiva y meticulosa, que le permita probar a pie juntillas la responsabilidad del acusado, respetando los estándares mínimos de los procedimientos jurídicamente aceptables. Una sola audiencia, en la que se carean las partes acusadas o acusadoras, más las pruebas presentadas, son los únicos elementos con los que cuenta la Dirección Jurídica del IFE, mismos que inmediatamente debe evaluar y redactar en 24 horas, anexando además el cúmulo de constancias del expediente, los alegatos presentados por las partes analizando en lo posible uno por uno. Todos los consejeros tienen otras 24 horas para leerlos y el Pleno del Consejo otras tantas horas más para discutirlo y votarlo en infinitas rondas, preguntas, mociones, admoniciones y maldiciones. Y por si fuera poco, la misma brevedad de los

³⁵² *Ibidem.*

plazos hace imposible que los consejeros electorales celebren la buena práctica de las “sesiones previas.”³⁵³

Este procedimiento es un verdadero proceso jurisdiccional que se debería resolver en un tribunal, sin embargo se dirime ante una instancia administrativa. Ello, significa que el IFE es una autoridad con múltiples funciones, y que el Procedimiento Especial Sancionador es sin duda, una verdadera carga para él, y que por sus propias características debería estar en un tribunal.

Los datos contenidos en el primer proceso de su implementación se convierten en verdaderos parámetros de su utilidad y función, toda vez que en el proceso electoral de 2009 el PES se convirtió en el proceso con más casos de la historia, con mil 76 quejas, mismas que debieron realizar en un plazo de cinco días y que dieron pie a la inaudita cifra de ¡88 sesiones! del Consejo General (300 por ciento más que en 2006) durante 321 horas de deliberación de un cuerpo colegiado eminentemente político pero metamorfoseado en juez por la magia del Procedimiento.³⁵⁴

Ahora bien, esta labor de “juzgado de primera instancia” no ha sido del todo equivocada, puesto que dentro de la actividad que ha realizado el Instituto, se encuentran aciertos. Por mencionar uno diremos que el IFE ha sido muy eficaz al detectar las violaciones a las normas relacionadas con el PES; toda vez que las resoluciones se confirman en más del 70 % de los procedimientos que llegan a las manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través del recurso de apelación, en donde, la autoridad jurisdiccional, de una u otra manera, confirma los hallazgos de la autoridad administrativa.³⁵⁵ Sin embargo, el IFE ha sido poco eficaz para establecer las multas derivadas de las anomalías detectadas. En nuestra opinión que la Sala Superior del TEPJF revoca para efectos-en especial para

³⁵³ Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*, Revista Nexos, Junio, 2011.

³⁵⁴ Vid. Becerra, Ricardo, *La visión desde el IFE*, Voz y Voto Núm. 219, mayo, 2011, p. 31.

³⁵⁵ Vid. Ballados Villagómez, Patricio, *La visión desde el Tribunal*, Op. cit., p. 35.

reindividualizar sanciones más de treinta por ciento de las apelaciones en que acredita una violación.

Es de enfatizar que el IFE ha dado su mejor función y su mejor labor dentro del ámbito del Procedimiento Especial Sancionador, de tal manera que no existe reproche alguno para esta muy valiosa institución del Estado mexicano; pero ello no significa que el medio de protección para el modelo de comunicación (PES) no sea perfectible en alguna de sus etapas y circunstancias.

Por todo esto consideramos que el Procedimiento Especial Sancionador encuentra su máximo esplendor al ser conocido, tramitado y sancionado por una institución cuya principal función sea la solución jurisdiccional de las controversias de las partes en conflicto, es decir, que en el sistema electoral mexicano es el TEPJF es la institución más apropiada para conocer del PES.

Si hubiese que resumir el asunto, habría que enumerar los siguientes problemas inherentes e irresolubles:

1. Elevado número de procedimientos junto con su tiempo perentorio para resolución,
2. El Consejo General, los Consejos Distritales y los Locales (órganos resolutores) no están integrados por jueces,
3. La paradoja de órganos no especializados que deben resolver juicios especializados,
4. Tiempos demasiado breves para cumplir con todos los requisitos del “debido proceso”,
5. La discusión colocada en la mesa de Consejo,
6. Tratándose de partidos políticos, acusado y acusador se hallan en la misma mesa de juicio (otros actores que pueden estar denunciados no gozan de esa prerrogativa) y
7. Fuente permanente de disenso en el IFE y el TEPJF.

Con lo hasta ahora expuesto surgen nuevos cuestionamientos, tales como: ¿En el TEPJF quien será la autoridad encargada de conocer del PES? ¿De qué manera se tramitara el PES? ¿Sufriría algunos cambios en su tramitación? El actual procedimiento ¿sufriría algún cambio?

Sin duda el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad más apropiada para tramitar el Procedimiento Especial Sancionador, ya que cuentan con la estructura legal y humana necesaria para realizar cada una de las etapas de este procedimiento administrativo. Sin embargo, quedan algunos puntos que tratar sobre este cambio de competencia, tales como la competencia, tramite, sentencia, etc. Dichos puntos se propondrán en el siguiente apartado, a efecto de establecer una propuesta apta para aplicarse dentro y fuera de los procesos electorales.

Por lo que, en el siguiente apartado expondremos una propuesta viable para que el Tribunal Electoral pueda resolver este procedimiento.

V. PROPUESTA DE COMPETENCIA PARA EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (SALA ESPECIAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS)

El Procedimiento Especial Sancionador se constituyó como el instrumento jurídico de más litigio durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, al haberse presentado en el periodo que va del 3 de octubre de 2008 (fecha formal de inicio del proceso) al 1º de julio de 2012 (cuando concluyeron legalmente las campañas electorales) un total de 893 Procedimientos Sancionadores Especiales, de los cuales una alta proporción, el 65 por ciento, fue desahogada por los Consejeros Distritales.³⁵⁶

Ante las eminentes problemáticas en la tramitación y substanciación del Procedimiento Especial Sancionador se estima necesario realizar un cambio en la autoridad que conoce de este procedimiento. Por lo mismo, han

³⁵⁶(Datos tomados del “Informe que presenta el secretario ejecutivo respecto del estado que guardan los procedimientos especiales sancionadores al cierre de la campaña electoral 2009”) Córdova Vianello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Op. cit., p. 28.

surgido varias propuestas para resolver los problemas que se presentan, ellas han coincidido en que el actual funcionamiento del PES puede ser mejorado, partiendo de una similitud, en que el Instituto Federal Electoral no es la autoridad más adecuada para conocer de este procedimiento. Estas propuestas convergen en que la autoridad especialista en el tema es el TEPJF, sin embargo, parten de posturas diferentes, ya que estructuran la competencia de manera diversa.

Como resultado de esta investigación podemos decir que este procedimiento administrativo es un buen instrumento jurídico para regular las infracciones de los sujetos sancionables, sin embargo cuenta aún con deficiencias en su tramitación, y de manera especial en la autoridad que conoce de él. Lo anterior, obedece a que el Instituto Federal Electoral carece de personal especializado y de una estructura orgánica que le permita llevar al PES a su máximo esplendor. En cambio, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad jurisdiccional establecida para resolver las controversias electorales, y es la autoridad que cuenta con la estructura necesaria para llevar en buenos términos al PES.

De tal manera que se han considerado diversos criterios, las cuales a efectos del que suscribe son propuesta viables para el Procedimiento Especial Sancionador, ya que en todas se encuentra la vertiente del Tribunal Electoral como el ente del Estado capaz de impartir de manera más óptima la potestad punitiva, es decir, colocar al Instituto Federal Electoral, si el caso lo amerita, como el órgano del Estado que auxilia al Tribunal Electoral en la tarea del Procedimiento Especial Sancionador.

Para efectos de conocer las propuestas más sólidas que se han hecho citaremos algunas vertientes que han surgido para después proceder a elaborar la propuesta más viable de dicho procedimiento sancionador.

Ricardo Becerra establece que:

“Los juicios sobre las quejas deben cursar fuera de reflectores, en órganos en los que no estén los mismos que se quejan o que son

acusados y, por tanto, más imparciales; procesos elaborados por profesionales en la resolución de litigios. Las salas regionales del Tribunal Electoral son permanentes y bien podrían ser ellas las depositarias de primera instancia de las controversias entre partidos, propiciando una certeza jurídica mayor y cancelando la tentación de convertir a la justicia electoral en interés de algunos.”³⁵⁷

El mismo autor señala que una reforma sensata podría trasladar la resolución del Procedimiento Especial a organismos jurisdiccionales. Puede pensarse también en que el IFE sea sólo autoridad instructora y que entregue sus resultados a las salas del Tribunal. Pueden imaginarse otras salidas alternativas. Por ejemplo: dejar en el IFE la facultad de establecer medidas cautelares —quitando del aire la propaganda claramente ilegal— pero tramitar el fondo en procedimiento ordinario; puede pensarse también que el Tribunal sea el órgano jurisdiccional que sustancie la queja y la resuelva en el tiempo que sea necesario (así se garantiza el retiro de propaganda claramente ilegal pero también un juicio correcto, meticuloso y sin prisas).³⁵⁸

En nuestro criterio, lo que ya no debe pasar, porque es la fuente de gran parte de las distorsiones descritas aquí, es que la resolución siga derivando en el Consejo General, ante el público, al que asisten decenas de medios de comunicación. El IFE tiene ya bastantes atribuciones, funciones, estructuras y sujetos regulados.

Resulta importante señalar que la exigencia del PES por desahogar el procedimiento a la brevedad posible, busca evitar consecuencias irreparables, hecho que genera la imposibilidad para desarrollar una investigación exhaustiva y meticulosa, que le permita probar la responsabilidad del acusado, con ello se representa un mínimo de los

³⁵⁷ Ricardo Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*, Revista Nexos, Junio, 2011.

³⁵⁸ *Idídem*.

parámetros aceptados por todo procedimiento jurídicamente aceptable. Una sola audiencia, en la que se carean las partes acusadas o acusadoras, más las pruebas presentadas, son los únicos elementos con los que cuenta la Dirección Jurídica del IFE y ante el Consejero Presidente del Consejo Distrital, mismos que inmediatamente debe evaluar y redactar en veinticuatro horas una resolución que ponga fin a la *litis*, anexando además el cúmulo de constancias del expediente, los alegatos presentados por las partes analizando en lo posible uno por uno. Todos los consejeros tienen otras veinticuatro horas para leerlos y el Pleno del Consejo otras tantas horas más para discutirlo y votarlo en donde ya hemos visto las problemáticas para resolver.

“Ya que las salas regionales del Tribunal Electoral son permanentes, bien podrían ser ellas las depositarias de primera instancia de las controversias entre partidos, lo que propiciaría una certeza jurídica mayor y cancelaría la tentación de convertir la justicia electoral en un instrumento de la propaganda propia. O podría optarse por que el IFE instruyera la indagatoria y la configuración del expediente para la resolución del Tribunal. O podría pensarse que el IFE se limitara a tramitar con urgencia solo las llamadas “medidas cautelares” retirando del aire la propaganda flagrantemente ilegal, de modo que el fondo de las quejas se desahogara en un procedimiento ordinario, con el tiempo suficiente para garantizar el debido proceso.”³⁵⁹

Diversos autores, entre ellos Pedro Salazar Ugarte, han señalado que el Procedimiento Especial Sancionador en materia electoral se convirtió en el procedimiento más tortuoso para quien lo conoce, toda vez que se trata de un recurso sobre explotado por los partidos y candidatos, que debe resolverse en un lapso muy breve de tiempo y que, para colmo, dada su naturaleza jurisdiccional, debe ser técnicamente impecable. Si a ello le

³⁵⁹ Becerra, Ricardo, *La visión desde el IFE*, Revista Voz y Voto Núm. 219, mayo, 2011, p.p. 32.

sumamos que es la vía por la que se imponen multas millonarias a los concesionarios de Radio y Televisión cuando infringen la ley, tenemos una bomba de tiempo de cara al proceso electoral de 2012. Y, por si no bastara, ese procedimiento y sus resultados son el cuchillo de palo del Tribunal Electoral cuando quiere corregirle la plana (muchas veces sin razón) al Consejo General del IFE.³⁶⁰

Asimismo, este procedimiento se ha encontrado con una trampa de uno de los sujetos sancionables por él, “los concesionarios de radio y televisión”. Ellos al argumentar que por provenir la resolución de una autoridad administrativa es recurrible “vía amparo administrativo”. Con esto, se está haciendo de menos el principio de que la materia electoral no es recurrible por este medio. Su estrategia es pública y, a pesar de constituir un burdo fraude a la ley, hasta ahora, no ha sido desarticulada.

Cabe destacar que esto no es una opción válida para recurrir las resoluciones del Procedimiento Especial Sancionador, puesto que es por todos sabido que el amparo en materia electoral es improcedente. Con ello los partidos políticos y los sujetos sancionados buscan ganar publicidad y posición en los medios de comunicación para promocionar a las candidaturas.

Ahora, surge la siguiente pregunta ¿por qué los ministros de la Suprema Corte, que han tenido en su mesa once de esos amparos, no han cerrado de tajo y con contundencia la puerta a esta estrategia que puede terminar por alterar irreversiblemente la lógica de nuestro sistema electoral? ante este inminente cuestionamiento, podemos decir es que no la vía de combatir estas omisiones a la ley.³⁶¹ Con ella se le da la definitividad de los asuntos que son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que ya no serían recurribles vía amparo administrativo.

³⁶⁰ Salazar Ugarte, Pedro, *Un IFE sin poder para sancionar*, artículo publicado en el periódico el Universal el 16 de marzo de 2010, consultado el 27 de junio de 2011.

³⁶¹ *Ibidem*.

En la propuesta de Pedro Salazar Ugarte se establece que si la sanción proviniera de una Sala Regional del Tribunal, la cuestión quedaría totalmente zanjada. Se trataría de una sanción impuesta por una instancia jurisdiccional, indiscutiblemente especializada y cuyas decisiones sólo pueden ser revisadas por la Sala Superior del propio TEPJF. Con ello se contaría con tres grandes ventajas:

- a. Se cerraría la puerta al intento mediático que busca evadir obligaciones y esquivar sanciones;
- b. Se protegería la necesaria especialización en la materia electoral y;
- c. Se quitaría cualquier sustento a la ilusión que parecen tener algunos jueces y ministros de desviar a su molino el cauce de los asuntos electorales.

Asimismo, para Patricio Ballados Villagomez es pertinente que exista un procedimiento tan expedito para la resolución de asuntos, pero las reglas que lo norman actualmente no lo son, toda vez que se han hecho varias propuestas de modificación. Lo cierto es que para Ballados Villagomez la transmisión de competencia al TEPJF tendría las siguientes implicaciones:

- Eliminaría una instancia de defensa a los involucrados que, bajo cualquier estándar de garantía de debido proceso, sería detrimental.
- Generaría un mando bi instancial sobre la Junta General Ejecutiva y los órganos desconcentrados del IFE, lo que a su vez generaría graves repercusiones en la operación del órgano administrativo. Poner a directores ejecutivos, coordinadores y vocales a disposición de los juzgadores, necesariamente interferiría con el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a los primeros. La estructura en riesgo ese activo fundamental de la organización electoral mexicana.³⁶²

³⁶² Ballados Villagómez, Patricio, *La visión desde el Tribunal Op. cit.*, p. 36.

Por lo que, al igual que Ricardo Becerra, estima procedente diferenciar entre la reparación de la infracción, que requiere ser expedita, y la sanción, que no lo requiere, por lo que hace las siguientes distinciones:

- El órgano competente para el conocimiento del PES tendría que variar. Se puede regresar al órgano de la fórmula original, la Junta General Ejecutiva, o bien a una instancia especializada para resolver los PES, similar a la Unidad de Fiscalización.
- Se podría dividir la competencia de la resolución. El IFE podría actuar como fiscal realizando las investigaciones necesarias hasta la consignación, y el TEPJF, como órgano competente para dictar medidas cautelares y resolver el fondo. Por último, se podrían instrumentar mecanismos que inhiban los excesos que se han detectado en el uso del PES.³⁶³

A partir de todo lo anterior, estamos en posibilidad de plasmar una propuesta de solución a la presente problemática. Estimamos que efectivamente la opción más viable para los problemas que presente el Procedimiento Especial Sancionador es el posible cambio de competencia para que sea atribución del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que, estipularemos las presentes bases.

A. SALA ESPECIAL PARA PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Efectivamente, estimado lector acabamos de plasmar una nueva propuesta del tema, pero ¿por qué crear una Sala Especializada en Procedimientos Administrativos? ¿Acaso no son aptas las actuales salas para conocer del Procedimiento Especial Sancionador? ¿Qué justificaría la creación de una sala de estas características?

Una vez ya establecida la necesidad de que el PES se ha conocido por una autoridad jurisdiccional electoral (TEPJF), se convierte en una eminente

³⁶³ Ibid. 35

necesidad el saber cómo es que esta autoridad conocerá del mencionado procedimiento. Bueno, pues de primera instancia establecemos que lo más óptimo sería crear una sala de carácter permanente que conozca de estos procedimientos administrativos. Nuestra propuesta es que dicha sala se denomine “Sala Especial para Procedimientos Administrativos”.

Al justificar el porqué de la creación de una nueva sala, nos tenemos que remitir directamente al actual funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Debido a que necesitamos conocer cómo es que opera y cuáles son las condiciones actuales. Por lo mismo diremos que en un principio es importante que se haga el traslado de funciones para el Tribunal, sin embargo un asunto de suma importancia es el cómo se realizara dicho cambio.

Inicialmente la incorporación del Tribunal Electoral (1996) al Poder Judicial de la Federación fue por muchos cuestionada, sin embargo, con el paso de los años y de los procesos electorales dicho órgano se convirtió en una institución sólida y en quien reside la última decisión relativa a la voluntad soberana del pueblo. Con ello, fue ganando más confianza y credibilidad³⁶⁴ a tal grado que la carga de trabajo de las diferentes ha ido incrementando en manera exponencial.

Con ello el Tribunal ha ganado más importancia y relevancia en la vida electoral mexicana, toda vez que los partidos políticos y los ciudadanos fueron ganando confianza hacia el órgano de justicia en comento. Como se aprecian en las tablas que a continuación se anexan, de 1996 al presente año, todos los medios de impugnación han presentado un incremento en el número de asuntos atendidos. Unos más explotados que otros pero al fin y

³⁶⁴Tanta que en la actualidad me atrevo a decir que lejos de las funciones del Instituto Federal Electoral, este órgano judicial se ha convertido en la máxima autoridad electoral en el país. Debido a que cualquier actividad que realice el IFE se ve necesariamente sometida a lo establecido por el TEPJF, a través de sus criterios establecidos en las Tesis y Jurisprudencias, ya que estas han tomado tal valor que se han convertido en más que la ley de la materia.

al cabo, todos los medios han sufrido de una creciente carga de trabajo, tal como lo demuestra la siguiente tabla:³⁶⁵

MEDIO	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
AES	1	3	9	15	31	38	18	80	30	22	78	-	-	-	-	-
AG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	60	851	210	208
ASA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-
CDC	-	-	-	1	1	-	-	1	1	1	1	-	1	14	10	9
CLT	-	-	-	-	-	-	-	8	3	10	1	1	3	1	2	2
COM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
ELI	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1
INN	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JDC	5	7,543	100	49	1,458	142	1,184	684	1.001	918	2441	2585	3328	3407	3407	32299
JIN	-	194	-	-	112	-	-	182	-	-	409	-	1	1	1	-
JLI	3	50	58	52	28	20	22	10	38	29	97	102	62	104	104	58
JRC	8	215	-	285	520	457	290	30	551	281	684	852	296	1038	1033	581
OP	-	-	280	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26	12	12	10
QRA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-
RAP	9	42	--	44	80	70	55	-	77	80	97	117	265	226	226	580

³⁶⁵Dato tomado de las Estadísticas Judiciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultado en la página <http://www.te.gob.mx/todo2.asp?menu=10>.

RDJ	-	-	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
REC	-	79	-	-	44	-	-	83	3	-	82	-	5	28	28	41
RRV	-	9	-	-	10	-	-	5	-	-	9	-	6	5	5	4
RVT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	9	1	1	-
RFA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	24	54	38

Las tablas anteriores exponen la actividad del Tribunal Electoral. Ello nos permite ver que en el transcurso del último año el Tribunal recibió (tanto Sala Superior como Regionales) un total de 33,712 asuntos. Sacando un promedio de asuntos recibido entre las 6 salas de 5,618 asuntos por sala. Este hecho significa una carga de trabajo excesiva para cualquier tribunal colegiado (ello porque las salas regionales fácticamente eso son) y se convierte en una sobrecarga de trabajo de estas salas o de cualquier tribunal.

Atribuir los Procedimientos Especiales Sancionadores a las salas actualmente establecidas implicaría una sobrecarga de trabajo para el Tribunal Electoral. Cabe precisar que la sobrecarga de atribuciones es uno de los hechos por los cuales se estima procedente realizar el traslado del PES para la competencia del Tribunal.

Tenemos la convicción que realizar el cambio de competencia del Especial Sancionador, sin contemplar la eventual creación de una “Sala Especial para Procedimientos Administrativos” implicaría claramente una carga de trabajo para la otra autoridad electoral (TEPJF) y sería un sin-sentido el cambio de competencia. Por ello, es evidente que es necesario que se contemple la creación de una sala que cuente con especialistas en el tema. Con ello se permitiría ratificar los principios electorales de certeza, honradez, imparcialidad, legalidad.

Ahora bien, al referirnos a la propuesta de que sean las salas regionales las que conozcan, tendríamos que realizar algo parecido a lo ya antes mencionado. Por lo que baste precisar que según los datos obtenidos del propio tribunal, los resultados son los siguientes:

MEDIO	1996	1997	1999	2000	2002	2003	2006	2008	2009	2010	2011
AES	-	-	-	10	-	3	9	-	-	-	-
AG	-	-	-	-	-	-	-	2	795	141	110
INN	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JDC	3	7,479	-	1,200	1	40	600	391	10,750	2,137	17,902
JIN	-	194	-	110	-	132	110	1	85	-	-
JLI	-	-	-	-	-	-	-	17	39	70	32
JRC	-	-	-	-	-	-	-	131	745	600	226
RAP	-	15	7	12	-	26	8	8	316	5	-
RRV	-	9	-	8	-	5	9	-	47	3	1
TOTAL	5	7,697	7	1,240	1	206	736	550	12,777	29,56	18,270

De manera que para las Salas Regionales nos encontramos en las mismas circunstancias que para los datos generales del Tribunal Electoral: 44, 727 asuntos en promedio por todos los años de su funcionamiento. Asimismo, en los últimos años esta actividad se ha ido incrementando a raíz de los recursos de apelación que eminentemente han surgido de la reforma electoral multicitada y aunado a la carga de trabajo de los demás medios de impugnación, el Procedimiento Especial Sancionador se convertiría en una carga vertiginosa del mismo.

Ahora bien, tomando en cuenta que en los años de los procesos electorales los Juicios de Protección a los Derechos Políticos Electorales aumentan en un número exorbitante, sería prácticamente imposible aumentarles los procedimientos especiales en razón de la celeridad de los mismos. Ello debido a que toda esta actividad se convertiría en una labor titánica para cualquier Sala Regional.

Asimismo, al referirnos al Procedimiento Especial Sancionador y a su puesta en marcha como mecanismo de defensa del modelo de comunicación de la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008, debemos entenderlo en la dimensión de un procedimiento reciente, lo cual implica que es de reciente exploración y utilización por parte de los partidos políticos. Así pues se refleja en los datos arrojados por el Instituto Federal Electoral durante el proceso 2008-2009; este procedimiento fue utilizado y probado por los partidos políticos y diversos sujetos de derecho, aunque con las deficiencias que implicaba el apenas conocerlo y tramitarlo. Por ello, sé logró posesionar rápidamente como un instrumento de fácil acceso y conocimiento general.

Cabe precisar que a raíz de que la reforma creadora del PES fue una reforma muy conocida y controversial, ella permitió que de alguna u otra manera los interesados tuvieran que conocer y los beneficios y problemas de dicha reforma.

Estadísticamente el proceso electoral de 2008-2009 arroja los siguientes datos:

Del 3 de octubre de 2008 al 28 de agosto de 2009, se radicaron 361 quejas como Procedimientos Especiales Sancionadores ante la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del IFE a nivel central. A nivel distrital, se radicaron 661 procedimientos especiales durante el mismo periodo.

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES

A nivel central 361

A nivel distrital 661

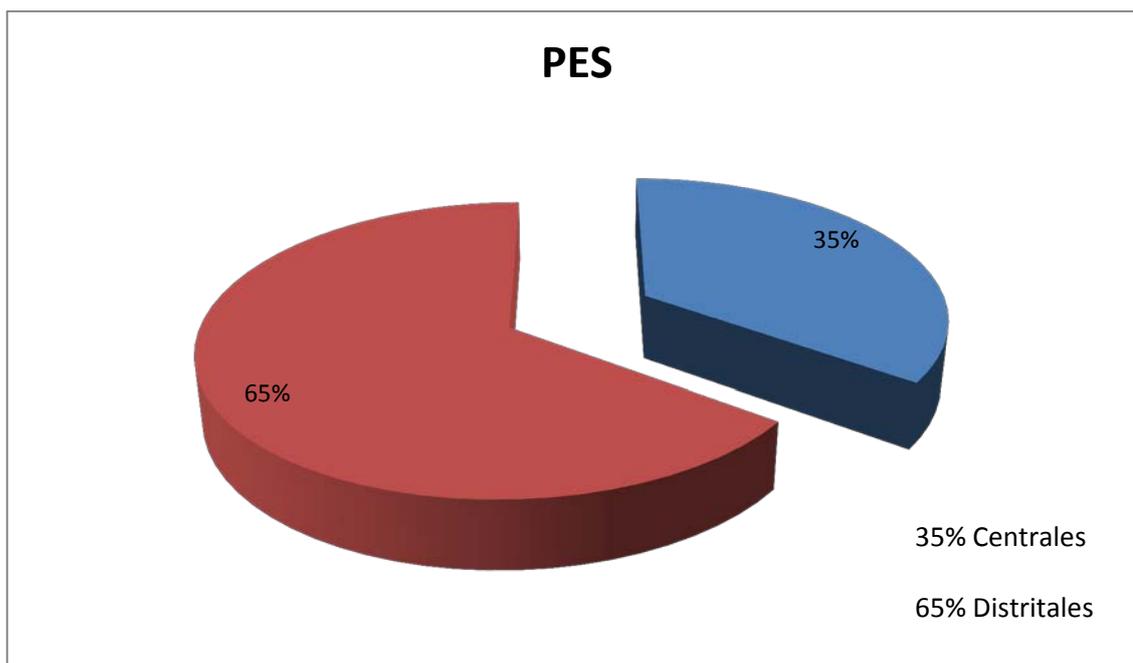
1022

366

De septiembre a diciembre de 2009, a nivel central se recibieron 23 quejas que se radicaron como procedimientos especiales sancionadores, resolviéndose de la siguiente manera: once se declararon infundadas, cinco parcialmente fundadas, tres fundadas y cuatro se desecharon.

En total, en 2009, a nivel central se radicaron como procedimientos especiales sancionadores 349 quejas: 326 dentro del proceso electoral federal 2008-2009 y 23 con posterioridad a éste. Asimismo, al 12 de abril de 2010, se habían radicado 34 quejas como procedimientos especiales. De éstas, 23 se concluyó lo siguiente: en una se dictó acuerdo de incompetencia e en cumplimiento a una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y veintidós fueron resueltas por el Consejo General del IFE, que declaró fundadas veintiuno y una infundada.

³⁶⁶ Dato obtenido del Instituto Federal Electoral a través de la página web http://seciudadano.ife.org.mx/exp_pes consultada el 15 de diciembre de 2011.



El Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento altamente técnico, toda vez que implica un contenido mayor de aspectos jurídicos. El SIATE es el programa inducido a regular las normas y las pautas de los spots publicitarios, el cual ejecuta a la perfección el IFE. Lo que resaltaremos es que al ser un procedimiento muy técnico por toda la actividad que constituye el control y transmisión de los spots publicitarios, no se somete únicamente a la actividad jurisdiccional del Tribunal.

Por todo lo antes asentado, estimamos que la fórmula más apropiada para el Procedimiento Especial Sancionador sería la tramitación en una Sala Especial para Procedimientos Administrativos. Dicha Sala tendría en todo tiempo la obligación de remitir las medidas cautelares al Instituto Federal Electoral, para que a través del SIATE se pueda regular y sancionar la transmisión de los spots que violen el modelo de comunicación ya establecido.

Con ello se ganaría una mayor especialización en la tramitación del procedimiento, puesto que sería una autoridad jurisdiccional la que se encargaría de realizar actos propios del Poder Judicial, mismos como las

notificaciones, emplazamientos, diligencias, audiencias, la valoración de estas últimas y una resolución. Este cúmulo de actos implica necesariamente la especialización de la autoridad que conozca de él. De tal forma que las medidas cautelares estarían a cargo del Instituto Federal Electoral, ya que es la única etapa del Especial Sancionador que implica un alto contenido técnico y específico. Ello con la encomienda de que se cumpla con los principios rectores propios del procedimiento, destacando principalmente el de la celeridad y la legalidad.

Debemos hacer hincapié en que desde nuestro punto de vista el IFE realiza de manera eficaz su labor de monitoreo de los tiempos de la radio y la televisión. Por lo que quitarle esa atribución o dejar las medidas cautelares a otra autoridad sería un rotundo error, puesto que desde que se facultó constitucionalmente el monitoreo y administración de los tiempos de radio y televisión el IFE ha realizado, desde nuestro criterio, una adecuada administración. Este Instituto, en consecuencia creó y puso en funcionamiento al SIATE, mecanismo sobre el que ya hemos estudiado anteriormente en esta investigación, y por ello puede conocer y tramitar de manera eficiente esa actividad; cualquier otra autoridad que pretenda conocer de la misma se vería en la necesidad de comenzar de cero, lo cual implicaría eso en mas demandas y costos para el Estado.

En conclusión, decimos que debido al incremento exponencial de asuntos que ha tenido el Tribunal Electoral en cualquiera de los medios de impugnación, atribuirle el Procedimiento Especial Sancionador a cualquiera de las salas regionales sería un eminente exceso en su competencia, por ello, lo más adecuado sería la creación de una “Sala Especial para Procedimientos Administrativos”. Ello con la finalidad de establecer una competencia exclusiva en materia administrativa, ya que como hemos expuesto, lo más sano es que sean especialistas en la materia jurídica-administrativa los que se encarguen de desarrollar todo el Procedimiento Especial Sancionador. Esto implicaría una especialización en asuntos administrativos; baste mencionar que se dará un especial énfasis al PES,

puesto que este procedimiento implica una mayor atención debido a que su trámite debe de ser de conformidad al principio de celeridad, además de contar con el alto grado de contenido técnico, relativo a los spots publicitarios y todo lo que implica su administración como tiempo en radio y televisión.

Una vez expuesto y fundamentado lo relativo a la sala competente para conocer del mismo, debemos de presentar las bases y las medidas propuestas para la tramitación del mismo. Por lo que en los siguientes apartados expondremos cómo sería el desarrollo del PES en el ámbito del TEPJF.

B. NATURALEZA JURÍDICA

El Procedimiento Especial Sancionador, bajo las actuales condiciones, debería estar supedito a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puesto que es el órgano del Estado encargado de la impartición de justicia en materia electoral, ya que es la autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral.

Una vez establecido que el TEPJF es la autoridad facultada para conocer del PES, precisaremos que la opción más viable para realizar el cambio de competencia sería crear una Sala Especial para Procedimientos Administrativos”, la cual estaría encargada de conocer todos los asuntos de carácter contencioso-administrativo.

Al referirnos a la naturaleza jurídica de esta nueva sala tenemos que remitirnos inmediatamente a los conceptos de Derecho Administrativo y todo lo que le implica en su ámbito contencioso. Partiremos puntualizando que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado, en especial a todas las ramadas del Estado que pertenecen al Poder Ejecutivo.

En esta parte es conveniente señalar lo que significa el Derecho Administrativo; para Gabino Fraga es la rama del Derecho Público que

regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en qué consiste a actividad estatal, la cual es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.³⁶⁷

En la misma tesitura, el Derecho Contencioso Administrativo es una sub-rama del Derecho Administrativo de la cual se desprende que tiene por objeto regular la organización y atribuciones de los tribunales de justicia y la actuación de las distintas personas que intervienen en los procesos judiciales en la materia de Derecho Administrativo, entendiendo por tales las que enfrentan a particulares con la administración del Estado, o a diferentes administraciones entre sí.

Gabino Fraga señala que el Contencioso Administrativo es una rama del Derecho Administrativo cuya principal finalidad es la administración y organización de la impartición de justicia administrada a través de los tribunales de la materia, misma que regulará la actuación de los sujetos de la *litis*.³⁶⁸

Dicho lo anterior, la naturaleza de dicha sala es administrativa, por el tipo de procedimientos que conocería, sin embargo su esencia sería la materia electoral, por lo que es preciso señalar que el Derecho Electoral es el conjunto de normas que regulan la emisión, recepción y computo del voto ciudadano tendente a elegir o destituir autoridades o a particulares en decisiones gubernativas; la formación y operación de las organizaciones políticas; la integración y el funcionamiento de las autoridades electorales y los métodos de resolución de conflictos derivados de las actividades anteriormente mencionadas.³⁶⁹

Aunque en el nombre de dicha sala se contemple la materia administrativa, nunca deja de conocer asuntos de carácter electoral, es decir, no deja de

³⁶⁷ Vid. Fraga, Gabino *Op. cit.*, p.13.

³⁶⁸ *Ibíd.* p.467.

³⁶⁹ Andrade Sánchez, Eduardo J., *Derecho Electoral*, *Op. cit.*, p. 8.

recibir asuntos de este tipo. Por ello, es una naturaleza jurídica con una combinación de materias que intervienen en todo el proceso electoral. Dicha combinación haría de esta sala única en todo el país, puesto que sería una exacta aplicación de ambas materias. Ello ayudaría a que estos procedimientos no se encontrarán sin una clara cobertura legal.

Los problemas que se pudieran encontrar en esta propuesta no serían de carácter contencioso administrativo; sino de índole contencioso electoral, ello debido a que sí bien es cierto que están atacando asuntos de cierta tendencia administrativa, también es cierto que la esencia estructural de dichos asuntos proviene de la materia electoral, puesto que en la mayoría de los procedimientos que conocería radicaría la intención de verse favorecidos en la intención del voto del electorado.

Con esta implementación se daría un gran paso para la impartición de justicia en materia administrativa-electoral, puesto que los procedimientos de naturaleza administrativa son ya procedimientos plenamente jurisdiccionales, por lo que lo mejor para este tipo de asuntos es la tramitación y resolución de una autoridad jurisdiccional, misma que facilitaría el trabajo para ambas autoridades electorales federales (IFE y TEPJF).

De lo antes expuesto, al ser una sala especializada en la materia administrativa debe observar en todo momento los principios propuestos por las ramas que desprenden del mismo, por ello decimos que parte de la naturaleza jurídica se desprende de los litigios contenciosos-electorales-administrativos.

Es decir, al crearse como una sala competente para los litigios administrativos electorales, debe observar la naturaleza jurídica de ambas ramas. Por lo que si bien esta sala tendrá la enorme función de impartir justicia en cuanto a las violaciones de carácter administrativo-electoral, (ya que atiende al conflicto de intereses entre las pretensiones de los partidos políticos, relativas a las infracciones al modelo de comunicación política electoral) también tendría que atender los otros aspectos administrativos de

la materia electoral, como el conflicto de responsabilidades de los servidores públicos del IFE, así como el Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, Procedimiento Ordinario Sancionador y sobre todo el Procedimiento Especial Sancionador.

Con esta especialización en la materia electoral lo que se propone es que existan verdaderos expertos en la impartición de justicia atendiendo los procedimientos administrativos-electorales.

El conflicto de responsabilidades de los servidores públicos implicaría por sí mismo un tratamiento especial, puesto que su actual funcionamiento debería de reformarse completamente, este conflicto no tendría que estar en competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, más bien sería competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero de mantenerse la propuesta de competencia para el TEPJF, la mejor opción sin duda estaría en manos de la “Sala Especializada en Procedimientos Administrativos”.

Estaríamos plenamente ante una autoridad administrativa-electoral jurisdiccional encargada de la tramitación de los procedimientos creados en la última reforma electoral. Ello a raíz de que contaremos con una autoridad judicial que proteja al modelo de comunicación política que actualmente nos rige.

En suma, diremos que la naturaleza jurídica de la Sala Especializada en Procedimientos Administrativos radica en ser una autoridad jurisdiccional especializada en la atención de los conflictos derivados de las violaciones en materia administrativa dentro y fuera de los procesos electorales, por lo que en ningún momento se desprende del carácter electoral de los procedimientos materia de su competencia.

Una vez establecida la naturaleza jurídica de la mencionada sala especializada, es necesario especificar cómo sería la integración de la autoridad que se encargaría de regular estos procedimientos. Por lo que procederemos a exponer lo siguiente.

C. COMPETENCIA

La competencia resulta un elemento fundamental para la presente propuesta. Por ello, es necesario precisar los efectos y alcances que tendría el cambio de competencia del Procedimiento Especial Sancionador, a una Sala Especializada en Procedimientos Administrativos.

Partiremos precisando primero el concepto de jurisdicción, para lo cual Jean Paul Huber Olea y Contró señala que es la facultad con la que están investidos todos los órganos encargados de la impartición de justicia e incluso de manera amplia, todos los órganos encargados de resolver conflictos a través de un acto de autoridad con las características de ser: unilateral, imperativo y coercitivo y, además, personalizado, concreto y particularizado a una situación específica, con base en el cual se dirime una diferencia entre partes sometida a su conocimiento.³⁷⁰

Ahora bien, la jurisdicción es un elemento indispensable para cualquier autoridad jurisdiccional, no solo en materia electoral sino que en cualquier materia. La Sala Especializada para Procedimientos Administrativos tendrá la facultad para impartir justicia de conformidad a los asuntos que se cometan a su conocimiento. Para mejor entender lo propuesto nos debemos de remitir al concepto propio de competencia.

Para el Maestro Flavio Galván Rivera la competencia es un elemento constitutivo de los órganos del Estado y, excepcionalmente, de los organismos estatales dependientes de la administración pública o de cualquiera de los otros dos poderes o incluso independiente de todos ellos, lo cual les permite actuar válidamente en el ámbito del Derecho, a fin de cumplir con las funciones y ejercer las atribuciones que les son asignadas por el respectivo ordenamiento jurídico.³⁷¹

Así mismo, Jean Paul Huber Olea y Contro afirma que la competencia es el conjunto de facultades que la Constitución o la ley les otorga a los órganos

³⁷⁰ Huber Olea y Contro, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Op. cit., p. 90.

³⁷¹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Op. cit., p. 55.

jurisdiccionales para conocer y resolver conflictos *inter partes* pero en determinada materia solamente. En tanto que la jurisdicción implica la facultad de resolución de conflictos, la competencia delimita el tipo de asuntos que pueden conocerse.³⁷²

La teoría General del Proceso se ha pronunciado en cuanto a la competencia referida al órgano jurisdiccional de la siguiente manera:

“Tradicionalmente se ha hablado de cuatro criterios para determinar la competencia objetiva: la materia, el grado, el territorio y la cuantía o importancia del asunto.”³⁷³

Ahora bien, en materia electoral es necesario que mencionamos que a diferencia de las Salas Regionales, cuya jurisdicción se define con un criterio territorial, la Sala Especializada para Procedimientos Administrativos, se distingue no territorialmente sino por materia.

Una vez que hemos establecido que la competencia de la sala en propuesta sería por materia y no por territorio, es necesario establecer cuáles serán los criterios por razón de materia que se someterían a su conocimiento. Dichos criterios son los establecidos para la competencia de los siguientes procedimientos:

- Procedimiento Especial Sancionador,
- Procedimiento Ordinario Sancionador,
- Procedimiento en Materia de Quejas sobre Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos, y
- Procedimiento para la Responsabilidad de Sanciones Administrativas.

Con estos cuatro procedimientos esta Sala Administrativa para Procedimientos Electorales sería la autoridad encargada de resolver todas y cada una de las quejas o denuncias materia de los procedimientos ya citados; y resolver los procedimientos en cuestión.

³⁷² Huber Olea y Contro, Jean Paul, Op. cit., p. 92.

³⁷³ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Derecho*, Op. cit., p. 146.

La Sala Administrativa para Procedimientos Electorales conocería, substanciaría y resolvería del Procedimiento Especial Sancionador en sus dos vertientes: Central y Distrital.

Aunque consideramos pertinente considerar al PES como un solo procedimiento, es decir, que no se divida en Central y Distrital, sino que sea considerado como una solo vertiente y que la única distinción sea en razón de las violaciones en radio y televisión y de cualquier otro medio de violación en propaganda política administrativa, tales como las pancartas, mantas, espectacular, (muy recurridos en los últimos procesos) y cualquier medio escrito o que sea diferente a los spots transmitidos por radio y televisión.

Es conveniente hacer énfasis en que esta Sala Especializada deberá tramitar los procedimientos de competencia por materia, dando prioridad al PES sobre los otros procedimientos que conocería, puesto que los plazos para desarrollar las actuaciones del especial sancionador son muy cortos y necesitan de una mayor atención.

Saúl Mandujano Rubio define la competencia como:

“La suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos. Por esta razón, con independencia de los derechos que las partes tienen para cuestionar la competencia, el propio juzgador debe verificar, en cada litigio que se plantee, si tiene o no competencia para conocer de él.”³⁷⁴

La competencia para esta Sala Especial es la facultad que se le otorgaría para conocer y tramitar los procedimientos administrativos, mediante la cual ejercerán su capacidad de establecer el derecho a quien le asista (jurisdicción), con independencia de la facultad que se le confiere a las partes para poner en tela de juicio lo que establezca esta autoridad.

³⁷⁴Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho Procesal Electoral visión práctica*, Serie de Estudios Monográficos, Edit. Limusa, México, 2010, p. 92.

En resumen, la competencia de esta Sala Especial para Procedimientos Administrativos se basa en su facultad de conocer única y exclusivamente de los procedimientos establecido en el Título Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con ello, se judicializaran estos instrumentos jurídicos y se dejara en manos de una autoridad nueva y especializada la tramitación y resolución de los mismos.

Una vez agotado este tema diremos que el siguiente punto a tratar se referente a la tramitación de los procedimientos ante esta eventual sala.

D. ESTRUCTURA

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación actualmente funciona con cinco Salas Regionales, una por cada circunscripción plurinominal con cabecera en el D.F, Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Toluca; y una Sala Superior con sede en el Distrito Federal.

La creación de una nueva sala nos llevaría a entender el actual funcionamiento del mencionado Tribunal, por lo que diríamos que de conformidad al artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las salas regionales están integradas por tres magistrados electorales, los cuales duraran en su cargo nueve años.

Los Magistrados Electorales que integren la sala en propuesta se sugiere sean elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas ya establecidas, las cuales se considera se encuentran bien establecidas.

La designación de estos funcionarios se considera de suma importancia, puesto que como ya hemos expuesto se requiere de personal altamente calificado, y los perfiles que tendrían que analizar deberán cubrir con los conocimientos jurídicos indispensables. A diferencia del trámite que se

puede llevar actualmente tanto en el Procedimiento Especial Sancionador, en sus dos vertientes (Central y Distrital).

A diferencia del PES a nivel distrital, donde la autoridad que conocer es una autoridad que no requiere de conocimientos jurídicos, resulta indispensable que el perfil a cubrir sea personal altamente calificado y con conocimientos jurídicos, por lo que esta designación se convierte en asunto estructural para el Procedimiento Especial Sancionador.

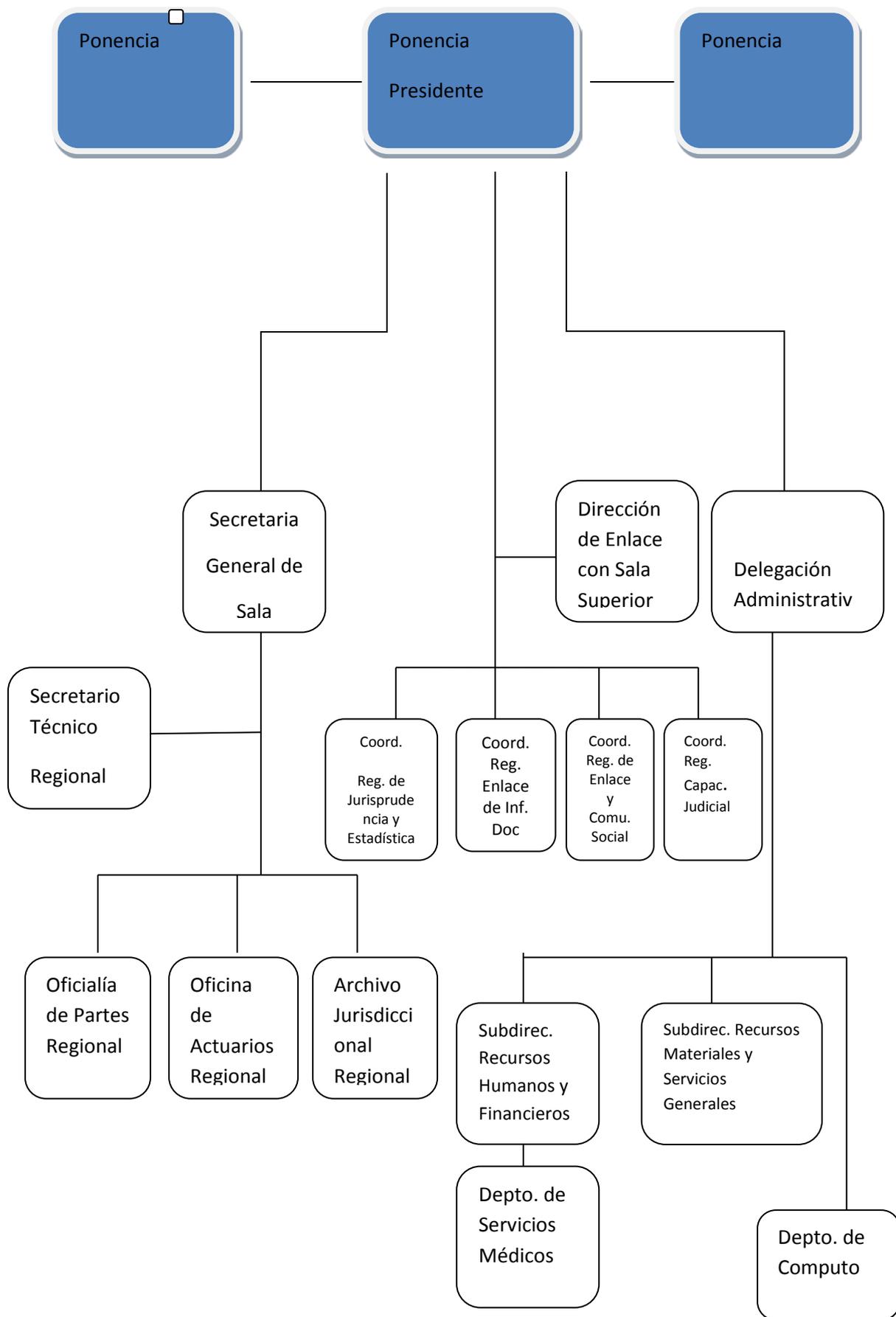
Así mismo, de manera general decimos que de conformidad al artículo 193 de la misma ley, las Salas Regionales se rigen bajo estas reglas.

- Sesionarán con la presencia de los tres Magistrados electorales y sus resoluciones se adoptarán por unanimidad o mayoría de votos. Los magistrados no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan excusa o impedimento legal.
- Cuando un Magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última.

De conformidad al capítulo VII del mencionado ordenamiento legal se nombrará a un Secretario General de Acuerdos, un Subsecretario General de Acuerdos, un Secretario Instructor, además de todo el personal técnico y operativo que permite el funcionamiento de las Salas Regionales.

En cuanto a la estructura de la eventual Sala Especial para Procedimientos Administrativos debemos mencionar que, de manera general, se sugiere seguir todas y cada una de las partes que integran a las Salas Regionales que actualmente operan, puesto que el funcionamiento de dichas salas permite conocer y tramitar en los tiempos establecidos por la normatividad, cada uno de los medios de impugnación.

Por lo mismo, diremos que la estructura actualmente planteada funciona de manera adecuada, por lo que realizar algún cambio en ella sería un error, además de que en nuestra opinión cuentan con el personal apropiado para realizar las diligencias propias del Procedimiento Especial Sancionador. Para efectos de lo anterior, a manera de ejemplo plasmamos la actual estructura de una de las Salas Regionales (D.F).



En conclusión, la Sala cuya creación se propone deberá seguir los mismos pasos de las Salas Regionales, es decir, regirse bajo los mismos principios, desde su integración (personal) y todas las implicaciones jurídicas-administrativas-laborales que implique el desarrollo de los asuntos que son de su competencia. Además, es necesario precisar que la actual estructura de estas salas cuenta con el personal necesario para conocer de los asuntos en materia administrativa, los cuales ya fueron planteados en el capítulo tercero.³⁷⁵

Con ello, esta Sala Especial se encontraría plenamente facultada para conocer y tramitar los Procedimientos Especiales Sancionadores, así como para realizar todos y cada uno de los actos que implica el trámite de este procedimiento. Ya que a diferencia de lo que tenemos en el Instituto Federal Electoral, es un personal altamente calificado para tramitar todas y cada una de las etapas de los PES.

Por todo lo antes expuesto, estamos en posibilidad de establecer los asuntos que pueden ser competencia de la esta Sala Especial.

E. TRAMITACIÓN

La tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores ya ha sido previamente estudiada en el capítulo tercero apartados IV, V, VI, y lo referente al PES en el presente. Es conveniente señalar que la única observación para este apartado es en razón de la autoridad que conocer, por lo que la propuesta de cambio de competencia se completa a la perfección.

Es pertinente señalar que sí bien es cierto que se han desarrollado todas las etapas de los procedimientos, también lo es que se ha llegado a la conclusión que el Instituto Federal Electoral no es la autoridad más

³⁷⁵ En este punto cabe mencionar que ha quedado plasmado en el cuerpo de la presente tesis que las Salas Regionales no serán la autoridad más apropiada para conocer del Procedimiento Especial Sancionador, debido a que actualmente están facultadas para conocer de muchos medios de impugnación, por lo que atribuirles lo propuesto en el capítulo tercero sería un exceso para estas Salas, por ello la creación de un Sala Especial para Procedimientos Administrativos que cuente con las mismas áreas de trabajo que las Regionales, sería lo más óptimo para la tramitación de los Especiales Sancionadores.

apropiada para conocer de ellos. Todo el trámite de los actuales procedimientos, jurídicamente y procesalmente se encuentran bien, aunque perfectibles en algunas cuestiones. Por todo ello, diremos que el cambio de autoridad se debe solo a funciones técnicas y dinámicas del Procedimiento Especial Sancionador.

El actual trámite de los procedimientos sancionadores en materia electoral serán la base y estructura fundamental para el cambio que se propone y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrá resolverlos del mismo modo en que se encuentra desarrollado en el COFIPE. Ello, quiere decir que estructuralmente se encuentran muy bien fundamentados los procesos, y por ello la Sala Especializada en Procedimientos Administrativos será la autoridad encargada de tramitarlos, con la finalidad de que se desahoguen de manera más rápida y eficaz.

Al referirnos a la tramitación de los procedimientos y específicamente al Procedimiento Especial Sancionador, decimos que con la implementación de esta Sala, la función del Instituto Federal Electoral se limitaría a realizar solamente la fase de las medidas cautelares, debido a que actualmente esta actividad técnica la realiza adecuadamente el IFE a través del SIATE.

La función del Instituto Federal Electoral se limitaría a ser un órgano auxiliar dentro del desarrollo del Procedimiento Especial Sancionador. Ello, debido a que es el órgano del Estado que se encarga de la administración de los tiempos de radio y televisión correspondiente a los partidos políticos y toda la comunicación que en si implica el proceso electoral. Esta función permite saber y conocer quiénes y en qué medida han violado las normas de la contienda electoral.

Esta participación implicaría una enorme ventaja para la Sala en propuesta, ya que no sería una sola autoridad la que tenga que monitorear y sancionar, sino que el monitoreo y conocimiento de las actividades realizadas en estos medios sería a cargo del IFE, dejando en el TEPJF la función sancionadora, originaria del Poder Judicial.

Al respecto Ricardo Becerra señala que:

¿Éste es el escenario deseable para 2012? Una reforma sensata podría trasladar la resolución del Procedimiento Especial a organismos jurisdiccionales. Puede pensarse también en que el IFE sea sólo autoridad instructora y que entregue sus resultados a las salas del Tribunal. Pueden imaginarse otras salidas alternativas. Por ejemplo: dejar en el IFE la facultad de establecer medidas cautelares -quitando del aire la propaganda claramente ilegal- pero tramitar el fondo en procedimiento ordinario; puede pensarse también que el Tribunal sea el órgano jurisdiccional que sustancie la queja y la resuelva en el tiempo que sea necesario (así se garantiza el retiro de propaganda claramente ilegal pero también un juicio correcto, meticoloso y sin prisas).³⁷⁶

Por lo que diremos que la función del IFE se limitaría a cumplir con las solicitudes del TEPJF, toda vez que al dictar las medidas cautelares podrá establecer claramente las pautas y medidas en que se realizarán las actividades en los medios masivos de comunicación. Con ello, el Procedimiento Especial Sancionador se vería ampliamente beneficiado, puesto que tendría un alto margen de técnica jurídica y sometería el aspecto técnico del monitoreo al verdadero especialista en ello.

La presente propuesta considera que se debe seguir con el mismo trámite propuesto en el apartado del desarrollo del PES, con la única diferencia en la autoridad, ya que todos los actos se tendrían que realizar ante el Sala Especial para Procedimientos Administrativos.

En preciso señalar que todo el trámite se encuentra aplicado de la manera correcta, por lo que seguirán siendo vía escrito todas las actuaciones, lo cual es de conformidad a lo establecido en el COFIPE en los artículos 367 al 371.

³⁷⁶ Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*, Revista Nexos, Junio, 2011.

Como excepción y como cambio radical a dicha función, encontramos dos situaciones del PES: “La audiencia de pruebas y alegatos” y “la inspección ocular”.

De conformidad al artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la audiencia se celebraría en los mismos términos, refiriéndonos a los plazos, términos, tiempos, facultades, capacidades de cada una de las partes. Con la salvedad de que la autoridad ante la que se celebrarán será el magistrado ponente de esta Sala y en su ausencia ante el magistrado que se encuentre presente al momento de celebrar la audiencia.

En los casos en que se trate de procedimientos distritales se solicitará el auxilio de las Salas Regionales en donde se radique el Procedimiento Especial Sancionador, de conformidad a la jurisdicción de cada una de ellas. Por lo que se harían las veces de “exhorto”, para poder cumplir con cada una de las audiencias que se tengan que celebrar. Ello significaría que en el mismo día de celebración de las diligencias, se tendrían que enviar por el medio más expedito cada una de las actuaciones realizadas.

Con esta labor se facilitaría desarrollar el Procedimiento Especial Sancionador; y se encontraría en las mejores condiciones, puesto que sería un funcionario capacitado y especializado quien realizaría las etapas del PES.

El segundo punto consistiría en el desarrollo de las visitas de inspección (la practica actual del Instituto Federal Electoral), ya que con ello se verifica que la conducta realizada efectivamente haya causado un daño a la equidad de la contienda. Con el presente esquema estas visitas se realizan a nivel distrital por los Vocales Ejecutivos o los Vocales Secretarios de las Juntas Distritales, o en el peor de los casos se envía a los “Auxiliares Jurídicos” a realizar dichas funciones. Con la presente propuesta lo que se obtendría es que fueran especialistas en el tema los que se encargaran de realizar dichos actos jurídicos, puesto que los actuarios son la figura jurídica contemplada

para realizar adecuadamente todas y cada una de estas actuaciones, ya que al igual que los secretarios de acuerdo cuentan con fe pública en los actos que realizan.

En conclusión diremos que el trámite ante esta Sala Especial para Procedimientos Administrativos, se realizaría de manera general como se está llevando a cabo, sin embargo, implicaría cambios en los procedimientos distritales relativos a los PES. Esto significaría un gran avance en la impartición de justicia. Actualmente el trámite de dichos procedimientos se encuentra funcionando bastante bien, sin embargo, las deficiencias que se han encontrado se deben a la autoridad resolutora, ya que no se encuentra ampliamente capacitada para aplicar correctamente la función sancionadora del Estado.

Con todo esto solo nos queda un punto por abordar, “la sentencia”. Esta Sala Especializada en Procedimientos Administrativos resolverá el fondo de las controversias suscitadas entre las partes. Por ello, es necesario explicar que esta es una de las grandes diferencias con el actual procedimiento.

F. SENTENCIA

Un punto culminante de la Sala Especializada para Procedimientos Administrativos es: “La sentencia”.

El artículo 116 de nuestra Constitución contiene la normatividad básica a la que debe someterse la organización del gobierno de las entidades federativas de la República y de su fracción IV, inciso c), 1) y m) se desprende la existencia de autoridades jurisdiccionales autónomas que resuelvan las controversias en materia electoral. Las constituciones locales establecen tribunales electorales en los estados que atienden este tipo de conflictos y sus resoluciones pueden ser impugnadas ante el TEPJF.³⁷⁷

En el capítulo primero se ha hecho referencia a la propuesta Fix Zamudio, la cual es conveniente retomar en este momento:

³⁷⁷ Andrade Sanchez, J. Eduardo, Op. cit., p. 355.

“Es la declaración de la voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido u objeto del proceso”, mientras que Fix Zamudio añade que la sentencia “es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación del proceso.”³⁷⁸

La sentencia se refleja como el acto unilateral de la voluntad del órgano del Poder Judicial de la Federación, que tiene como principal finalidad resolver el conflicto entre dos partes en conflicto, que han sometido a su jurisdicción la controversia entre ambas.

Jean Paul Huber Olea señala que las resoluciones y sentencias que ponen fin a los procedimientos contencioso electorales, deben reunir, como todos los actos jurisdiccionales los requisitos de este tipo, es decir, componerse de los apartados de vistos o proemio, los resultandos que narran los hechos, los considerandos en los que se analizan la controversia, en donde se razonan las pretensiones de las partes; y por último los resolutivos.³⁷⁹

El fin de todo proceso es llegar a una resolución, ello tiene como consecuencia la eventual resolución de la controversia a través de una sentencia, tiene como resultado final que dicha decisión se someta a consideración del cuerpo colegiado que integra a dicha sala, es decir, que aunque el Procedimiento Especial Sancionador sea sometido a la ponencia de algún magistrado, es necesario que dicha resolución sea sometida a votación por parte de todos los miembros integrantes de dicho colegiado.

El conflicto se somete a sesión del órgano resolutor; y en caso de que sea aprobado, el acto quedaría firme y la controversia dirimida.

Ahora bien, en caso de que al proyecto de resolución no se apruebe, el proyecto se asignará a otro magistrado para que realice el engrose de la sentencia con los argumentos jurídicos que funden el nuevo sentido de la

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 180.

³⁷⁹ Huber Olea y Contro, Jean Paul, Op. cit., p. 291.

sentencia. Al igual que en cualquiera de los otros medios de impugnación este plazo se tendría que cumplir en las siguientes veinticuatro horas.

Una de las principales finalidades por las que se estima necesario el cambio de competencia del PES lo constituye el acto jurídico mediante el cual se dirime una controversia del orden electoral. Aunque este punto ya fue agotado en el capítulo primero, es necesario recordar que las resoluciones actuales de los Procedimientos Especiales Sancionadores carecen de un verdadero carácter coercitivo. Basta recordar que dentro del catálogo de sanciones se encuentran la amonestación pública, multa, reducción de ministraciones, interrupción de propaganda, cancelación del registro.

Esto debido a que las resoluciones que se emiten con carácter sancionatorio en estos procedimientos y sobre todo en los resueltos en los distritos, no se cumplen de manera formal e inmediata; sino que se tiene que acudir al auxilio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que a través del Sistema de Administración Tributaria se encargará de ejercer el poder coactivo del Estado, puesto que actualmente no existe una medida que permita el cumplimiento obligatorio de los sujetos sancionados por este procedimiento.

Con el Tribunal Electoral como autoridad encargada de resolver el Procedimiento Especial Sancionador, se lograría una mayor ejecución en las resoluciones de este procedimiento, debido a que este acto de autoridad significa un cumplimiento forzoso para el que resulte condenado por la misma.

Conforme a la disposición electoral mexicana el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción. Al estar instituido dicho tribunal como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a efecto de garantizar el irrestricto respeto a los principios de constitucionalidad y legalidad, al resolver los medios de impugnación de su competencia, puede no solo anular o revocar los actos o

resoluciones impugnadas, sino que tiene facultades para modificar o corregir dichos actos.³⁸⁰

Una de las principales finalidades del mencionado cambio de competencia lo constituye la resolución, la cual sería cambiada por la sentencia del TEPJF. Con ello se busca que en la sentencia se ejerza la plenitud de jurisdicción del Tribunal Electoral, toda vez que ello permitiría conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia otorgue una reparación total inmediata mediante la sustitución a la autoridad responsable en la que esta debió hacer. Esto permitiría tener un mayor control de los actos de precampaña y campaña de todos los actores políticos.

Podemos concluir diciendo que desgraciadamente en nuestra cultura política electoral este tipo de medidas se vuelve necesario para conseguir que se cumpla con las normas que regulan al proceso electoral mexicano. En cada proceso que se celebra en México, desgraciadamente, los actores políticos (especialmente partidos políticos, precandidatos y candidatos) encuentran la manera de burlar el marco jurídico que se ha creado para regular los comicios. Ello obliga a que se tomen medidas más drásticas en el tema, medidas como esta que se está planteando actualmente.

Ante tal problemática, nos cuestionamos en varias situaciones, tales como ¿México tiene los partidos y candidatos que se merece? ¿Deben ser los partidos políticos regulados con mayor vigor? ¿Será necesario que todos los conflictos se resuelvan bajo los esquemas jurisdiccionales?

Para el que suscribe, el mejor medio para resolver las controversias de esta índole es la vía jurisdiccional. Sin embargo, soy un firme creyente de que cualquier clase de conflicto se puede resolver a través de la amigable composición., aunque ello implica claramente, que toda la sociedad mexicana debe pugnar por instituciones electorales más ciudadanas y con

³⁸⁰Vid. Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho Procesal Electoral visión practica*, Op. cit., pp. 249-250.

menos intervención en ellas de los partidos políticos. Instituciones que sean la base de la gobernabilidad y la legitimidad del Estado mexicano.

CONCLUSIONES

1. El Procedimiento Especial Sancionador es la evolución jurídica del Procedimiento Genérico Sancionador, es decir, es el instrumento administrativo sancionador que se implementó en la última reforma electoral de 2007-2008, con el objeto de regular todas aquellas conductas tendentes a infringir el modelo de comunicación reformado, el cual tiene en la celeridad su principal virtud.

Por lo tanto es un mecanismo más avanzado que el anterior, ya que contribuye a la certeza y legalidad del proceso electoral. A diferencia del Genérico Sancionador, el Especial tiene la encomienda de evitar que los daños se conviertan en irreparables, además de buscar condiciones más efectivas de equidad en las campañas electorales.

2. La creación del Procedimiento Especial Sancionador es un avance de notoria trascendencia, debido a que significó la tutela jurídica del modelo de comunicación electoral, toda vez que es el instrumento por medio del cual se determina de manera expedita, la existencia de violaciones en materia de propaganda electoral.

Con esta herramienta jurídica se puede determinar mejor la responsabilidad de los sujetos infractores, hecho que se realiza a través de la valoración de los medios de prueba e indicios que obren en el expediente, atendiendo al catálogo de infracciones y sanciones que se mandatan en el Código de la materia.

Arribamos a la certeza de que dicho procedimiento es el instrumento jurídico electoral más utilizado desde su creación, y por ende, el más recurrido en los procesos electorales.

3. El Instituto Federal Electoral ha conocido de este más allá de su función primordial que es organizar elecciones. En este sentido se ha constituido en la práctica como un “juzgado de primera instancia”, ya que se ha tenido que pronunciar ante los conflictos que son sometidos a su competencia. Ello ha significado una sobrecarga de atribuciones, ya que en muchas ocasiones se le obliga a sesionar a cualquiera de sus órganos (centrales, delegacionales y subdelegacionales) de manera continua y sobre asuntos que en ocasiones presentan duplicidad.

El mayor problema del Procedimiento Especial Sancionador encuentra en la autoridad que lo tramita, puesto que el Instituto Federal Electoral a pesar de ser una de las instituciones más fuertes del Estado mexicano, no es especialista en la impartición de justicia. Su función debiera ser la de órgano auxiliar en la suspensión de los spots publicitarios, ya que implementa el Sistema Integral de Administración del Tiempo del Estado (SIATE) de manera adecuada para la función del monitoreo.

4. El mayor problema de técnica jurídica que tiene este procedimiento se presenta en el que se tramita a nivel distrital. Lo anterior, atiende a la autoridad encargada de tramitarlo y resolverlo, toda vez que al Vocal Ejecutivo y al Vocal Secretario Distrital no se les exige como requisito tener conocimientos jurídicos para ocupar el puesto, entre cuyas funciones está la tramitación del PES. Por ende, al enfrentarse a un procedimiento de estas características se cometen una serie de anomalías que terminan por perjudicar el desarrollo de cualquier procedimiento administrativo sancionador.

Aunado a lo anterior, se tiene la obligación de resolver de manera expedita y agotando la exhaustividad, lo que resulta doblemente perjudicial para este procedimiento, puesto que la tramitación queda a

cargo de personal que no solo no se encuentra calificado para realizar dicha función, sino que también tiene que actuar con rapidez en trámites como los emplazamientos, notificaciones y audiencias, entre otros. Por lo que jurídicamente podremos decir que sería un excelente instrumento en las manos adecuadas, es decir, que para que este procedimiento administrativo sancionador pueda cumplir con su función, necesita estar encomendado a expertos.

5. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral representan uno de los más grandes retos del Procedimiento Especial Sancionador. Los criterios con los que resuelven las autoridades administrativas electorales, en la mayoría de las ocasiones, son argumentos completamente diferentes y dispares, por lo que no podemos hablar de que sean resoluciones que posean un carácter de firme, y por lo mismo no cuentan con la certidumbre de que prevalecerá su sentido. En algunas ocasiones, por ejemplo, toman en cuenta ciertas conductas como la reincidencia y en otras no forman parte de los elementos de convicción.

La individualización de la sanción significa uno de los aspectos más importantes para el Procedimiento Especial Sancionador. Las sanciones jamás podrán ser impuestas de manera igual para todos los casos, toda vez que se tendrá que estudiar cada uno de ellos y aclarar las especificidades que lo convierten en único.

En aplicación al Procedimiento Especial Sancionador los tipos de sanciones ya están aplicados en la legislación, solo falta que un órgano jurisdiccional (TEPJF) sea el facultado para determinar el primer criterio de sanción, ya que en la actualidad la autoridad administrativa electoral resuelve situaciones similares con criterios sumamente distantes, lo que ha perjudicado la impartición de justicia

y ha tenido como una de sus consecuencia el aumento de recursos de revisión y de juicios de apelación.

6. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tomado un papel muy importante dentro del Procedimiento Especial Sancionador, toda vez que por encima de la labor del Instituto Federal Electoral, ha tenido que establecer los parámetros necesarios para suplir las deficiencias procesales del mencionado instituto, por lo que las interpretaciones y criterios que emiten resultan indispensables para la tramitación y resolución del PES.

Bajo la lupa del Proceso Electoral Federal de 2008-2009, donde se pusieron en marcha por primera vez todos los mecanismos implementados en la última reforma, se logró detectar una notoria tendencia a la implementación del Procedimiento Especial Sancionador, la cual tuvo como consecuencia cerca de treinta criterios, contenidos en jurisprudencia y tesis relevantes, que suplen las deficiencias del mismo.

Este hecho generó muchas dudas e inquietudes en cuanto a la práctica y el desarrollo del PES, por lo que ante las evidentes lagunas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del propio Reglamento de Quejas y Denuncias, el TEPJF ha tenido que suplir con criterios jurisprudenciales y tesis relevantes, todas aquellas imprecisiones y lagunas de los ordenamientos legales. Con lo anterior, este tribunal se ha convertido en la autoridad con la última decisión en la tramitación y resolución del Procedimiento Especial Sancionador, por lo que arribamos a la conclusión de que un cambio de competencia sería lo más sano para este útil instrumento procesal.

7. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad facultada por disposición constitucional para conocer y resolver los conflictos en materia electoral. Sin duda, el Procedimiento Especial Sancionador es un instrumento procesal para la solución de conflictos electorales. Por ende, este procedimiento encontraría su mejor desarrollo en el TEPJF, ello significa que es el único con la infraestructura legal y humana para llevar este procedimiento de la manera más técnica y con mayor poder de resolución.

El Procedimiento Especial Sancionador en manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación significaría la especialización de los litigios administrativos electorales. Se contaría con una autoridad jurisdiccional encargada de resolver las controversias relativas a la tutela jurídica del modelo de comunicación, incluida de manera relevante la propaganda electoral. El cambio de competencia generaría un notable avance para la impartición de justicia en materia electoral, toda vez que con ello tendríamos procedimientos sin tantas deficiencias, se recurriría menos y sobre todo tendríamos con una autoridad completamente capacitada para tramitar y resolver estos tipos de litigios electorales.

Además, no deja de ser un contrasentido que los Partidos Políticos formen parte del órgano resolutor (en primera instancia), puesto que regularmente son parte en ambos procedimientos, cuestión que también se resolvería al trasladar la competencia al TEPJF.

Contaríamos con una sola autoridad capacitada competente para conocer del Especial Sancionador y no –como en la actualidad– con una autoridad que emite criterios que suplen las deficiencias de la legislación (tesis relevantes y jurisprudencias) y otras que intentan interpretar lo que la autoridad quiso decir a través de sus criterios. Ello

permitiría tener un criterio uniforme y congruencia entre los parámetros tomados para imponer las sanciones.

El PES en competencia del Tribunal reduciría el número de recursos que le recaen, menos incidentes de aclaración, menos reposiciones de procedimientos, menos malas notificaciones, menos sanciones recurribles, menos carga de trabajo para el IFE. En cambio, habría más criterios firmes, más resoluciones y notificaciones bien hechas, más especialistas involucrados y un mayor índice de eficacia en el Procedimiento Especial Sancionador.

8. Desde la academia han surgido múltiples y muy autorizadas voces que proponen que las Salas Regionales como autoridad competente para el Procedimiento Especial Sancionador, sin embargo estos órganos electorales no serían los más adecuados para conocer de él, en virtud de que actualmente se cuenta con un sistema de medios de impugnación de los cuales conoce por un criterio territorial, asimismo con el paso de los procesos electorales los medios de impugnación se van consolidando y fortaleciendo, por lo que la carga de trabajo va aumentando.

Lo que se busca y pretende es que quien conozca y resuelva el Procedimiento Especial Sancionador sean especialistas en el derecho administrativo sancionador electoral y en las controversias sobre el modelo de comunicación, en propaganda electoral y que por ende, estén enfocados a los temas de esta naturaleza.

Se concluye la necesidad de que se cree una Sala Especializada que, a diferencia de las Regionales, solo conozcan de infracciones administrativas.

9. La creación de una Sala Especializada para Procedimientos Administrativos constituirá la eventual solución a la sobrecarga de labores en que se ve sometida el IFE y, sobre todo, la especialización de una autoridad jurisdiccional en el derecho administrativo sancionador electoral. Por ello, esta sala significaría un importante avance para la impartición de justicia en materia electoral, puesto que permitiría que una autoridad jurisdiccional fuera exclusiva en la materia y con esto se lograría llevar a cabo una justicia más pronta y expedita.

La Sala Especializada para Procedimientos Administrativos sería de mucha utilidad, puesto que hasta ahora los cambios en la materia (derivado de la reforma electoral 2007-2008) solo se han probado en las elecciones intermedias de 2009 y actualmente se están llevando a cabo en las elecciones concurrentes 2012. Si tomamos en cuenta que no eran instrumentos jurídicos conocidos y que no tenían mucha difusión, nos remitiría a que con el paso del tiempo y de los procesos electorales el PES se convertirá en un proceso muy utilizado y de mucho desgaste para el IFE, por lo que esta sala permitiría aligerar la carga y llevar en mejores términos el PES. Así también, en virtud de los datos expuestos en la presente tesis y de la confirmación del aumento de asuntos que conocen las salas del TEPJF, se considera que lo más sano para el Especial Sancionador sería que se substanciara por una sala que conozca exclusivamente de los asuntos administrativos.

Dicha Sala Especializada deberá poner énfasis al PES, puesto que este procedimiento implica una mayor atención, debido a que su trámite debe de ser de conformidad al principio de celeridad, además de contar con un alto contenido técnico, relativo a los spots publicitarios y a la administración de los tiempos en radio y televisión.

10. En suma, este cambio significaría contar con una autoridad jurisdiccional especializada en sanciones de carácter administrativo, lo que agilizaría el trámite y resolución del mismo, toda vez que a través de verdaderos especialistas, en cada una de las etapas del Procedimiento Especial Sancionador permitiría menos procedimientos y más celeridad en los mismos, ello significaría que tendría menos errores de técnica y tramitación del mismo.

Contaríamos con una sola autoridad capacitada y competente para conocer del Especial Sancionador, lo que permitiría tener un criterio uniforme y congruencia entre todos los parámetros tomados para imponer las sanciones. Volver a los Procedimientos Especiales Sancionadores competencia del TEPJF permitiría tener mayor certeza y uniformidad de los criterios de la autoridad que tramita y resuelve los mismos.

Dicho competencia generaría un avance para la impartición de justicia en materia electoral, ya que tendríamos procedimientos sin tantas deficiencias, bajarían las recurrencias y sobre todo contaríamos con una autoridad capacitada para tramitar y resolver los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005.

Maljar, Daniel E., *El Derecho Administrativo Sancionador*, Ad. Hoc, Buenos Aires 2004.

Pereña Pinedo, Ignacio (Coord.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Pamplona, Thomson Aranzadi–Ministerio de Justicia España, 2005.

Suárez Fernández, Luis, *Historia general de España y América: La España de las reformas: Hasta el final del reinado de Carlos IV*, Volumen 10, Núm. 2., 2002.

Floristán Imízcoz, Alfredo (coord.), *Historia de España en la Edad Moderna*, Ariel, Madrid, 2004.

Esquivel Obregón, Toribio., *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Porrúa, 3a ed., Tomo II, 2004.

Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Parte General, 6a. Ed., Ediar, Buenos Aires, 1988.

López Betancourt, Eduardo, *Historia del Derecho mexicano*, Iure Editores, México, 2004.

Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 2008.

Cruz Barney, Óscar, *Historia del Derecho en México*, 2ª. ed., Oxford University Press, México, 2009.

Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997.

Margain Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, 14ª ed., Porrúa, México, 2009.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 42ª ed., Porrúa, México, 2002.

Piccato Rodríguez, Antonio, *Introducción al Estudio del Derecho*, Iure Editores, México, 2004.

Arellano, Víctor, *Teoría General del Proceso*, 17ª. ed., Porrúa, México, 2009.

Huber Olea y Contro, Jean Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Porrúa, México, 2005.

Gómez, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10 a.ed., Oxford University Press, México.

Bucio, Rodolfo, *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 2009.

Jakez Gamallo, Luis Carlos, *Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales. Doctrina, Legislación, Tesis relevantes y Tematizado*, Porrúa, México, 2006.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo, Diccionarios jurídicos temáticos*, Edit. Oxford, México, 2001.

Serrano Migallón, Fernando (coord.) *Derecho Electoral*, en *Derecho Electoral*, Porrúa, México, 2006.

Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano. Primer Curso*, Porrúa, México, 2009.

Nava Negrete, Alfonso, *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.

Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 9ª ed., Oxford, México, 2003.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª. ed., Civitas, Madrid, 1999.

Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Legis, Bogotá, 2000.

Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, McGraw Hil, México, 2000.

Medina Peñaloza, Sergio Javier, *La resolución penal. Errores frecuentes*, Porrúa, México, 2009.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1995.

Serra, Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2003.

Ruiz Euler, Alexander, *El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la ley federal de transparencia*, en *Transparencia y rendición de cuentas*, Fontamara, Doctrinas Jurídicas Contemporáneas, México, 2006.

López Ayllón, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, Concha Cantú, Hugo A., López Ayllón Sergio, Tacher Epelestein, Lucy (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 193, México, 2005.

Baltasar Macías, Atsimba, Guerrero Amparán, Juan Pablo, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción Institucional*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 193, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 2005.

Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, Porrúa, México, 2004.

Zamora Etcharren, Rodrigo, *Acceso a la Información pública gubernamental federal*, Porrúa, México, 2003.

García Torres, Arturo, *Responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2008.

Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Porrúa, México, 1984.

Alvarado Ramírez, Nicolás, *Radiografía del Proceso Penal Federal*, Porrúa, México, 2006.

Cossío Zazueta, Arturo Luis, *Manual sobre el proceso penal*, Editorial Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., Primera edición, México, 2007.

Medina Peñaloza, Sergio Javier, *La resolución Penal: errores frecuentes*, Porrúa, México, 2009.

Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, Editorial Oxford University Press, Segunda edición, México, 2008.

Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 2004.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo segundo curso*, Editorial Oxford University Press, Cuarta edición, México, 2005.

Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, número especial 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Nueva Época, Año 1, Mayo 2008

González Oropeza, Manuel (Coord.), *La Justicia Electoral en México 20 años*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo I, Estudios Doctrinales, México, 2009.

Muller Díaz, Luis, *Manual de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos 1995.

Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, Primera Edición, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Noviembre de 2008.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, Editorial Oxford University Press, México, 2010.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Webber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980 (1976).

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 5a. ed., Editorial Constitucionalista, México, 1999.

Figueroa Alfonso, Enrique, *Derecho Electoral*, 2ª ed., Iure Editores, México, 2009.

Grossi, María y Gritti, Roberto "Los partidos frente una democracia difícil. La evolución del sistema partidario en la Argentina", en *Crítica y Utopía* (Buenos Aires) núm. 18, 1989.

Ramos Jiménez, Alfredo, *Los partidos políticos latinoamericanos*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada (CDCHT)/ Universidad de los Andes, 2001.

Patiño Camarena, Javier, Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México, en *Curso de especialización en justicia electoral en México*, vol. V., 1995.

Covarrubias, Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México, 2005.

Barrasa, Arturo; Gayo, Álvarez; Gabriel, Rebollo; Fernández, José Luis, *Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la Democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Porrúa, México, 1980.

Gasperín Elizondo, María Macarita, *Prontuario Electoral*, Porrúa, México, 2009.

Melgar Adalid, Mario, Cuaderno para la reforma de la Justicia, La Justicia Electoral, México, Editorial Porrúa, 1999.

Zavala Arredondo, Marco Antonio, *El procedimiento especial sancionador balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento*, en Luna Ramos, José Alejandro, (coord.), Sistema de Justicia Electoral Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2011.

Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, (Coord), *Democracia sin garantes las autoridades vs. la reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 503, México, 2009.

Díaz De León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Edit. Porrúa, México, 2004.

De Santo, Víctor, *Diccionario de Derecho Procesal*, 3a ed., Universidad, Buenos Aires, 2009.

Orozco Henríquez, J. Jesús, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2005.

Villanueva, Ernesto, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2005 Ruiz Euler, Alexander, *El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la ley federal de transparencia*, en

Transparencia y rendición de cuentas, Fontamara, Doctrinas Jurídicas Contemporáneas, México, 2006.

Soberanes, Fernández, José Luis, Responsabilidad de los Servidores Públicos en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2005.

Patiño Camarena, Javier, *Diccionario Constitucional*, Porrúa, México, 2000.

Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 2005.

Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto (eds.), *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999.

Pallares, Eduardo, en *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1980.

Fix Zamudio, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 1987.

Zovatto, Daniel y Orozco, J. Jesús (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, México, 2008.

Ackerman, Jhon M. (coord.), *"Nuevos Escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008"*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica 498, México, 2009.

Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho Procesal Electoral visión practica*, Serie de Estudios Monográficos, Edit. Limusa, México, 2010.

HEMEROGRAFÍA

Alcalá-Zamora, Niceto, *Proceso de Autocomposición y autodefensa*, 2ª ed., UNAM, México, 1970.

Córdova Viannello, Lorenzo, *Rapidez o Justicia*, Revista Voz y Voto, Núm. 199, Septiembre, 2009.

Franco González Salas, Fernando, *Evolución del Contencioso Federal Electoral Mexicano 1916-1996*, Cursos de Especialización en Justicia Electoral.

Valdez Zurita, Leonardo, *Cinco temas para atender*, Revista Voz y Voto, Núm. 201, Noviembre, 2009.

Un complejo panorama electoral, artículo publicado en el periódico El universal el día 29 de junio de 2011

Duque Roquero, Roberto Leonardo, *Derecho de réplica la burla*, artículo publicado en el periódico "El universal" el día 27 de octubre de 2009.

Córdova Vianello, Lorenzo, *¿Y los consejeros apa?*, Revista Voz y voto, Núm. 219, Mayo, 2011.

Becerra, Ricardo, *Piensen en cargar un elefante (Y luego en el IFE)*, Revista Nexos, Junio, 2011.

Ballados Villagómez, Patricio, *La visión desde el Tribunal*, Voz y Voto Núm. 219.

Woldenberg, José, *IFE como juez*, Revista Voz y Voto, Núm. 200, octubre, 2009.

Becerra, Ricardo, *La visión desde el IFE*, Voz y Voto Núm. 219, mayo, 2011.

Salazar Ugarte, Pedro, *Un IFE sin poder para sancionar*, artículo publicado en el periódico el Universal el 16 de marzo de 2010, consultado el 27 de junio de 2011.

Córdova Vianello, Lorenzo, *Un complejo panorama electoral*, artículo publicado en el periódico "El universal" el día 29 de junio de 2011.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Constitución de Cádiz

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)

Ley Penal Económica Alemana de 1954

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Ley de Justicia Fiscal de 1936

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Código Penal Federal

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Italiano de 1930

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral

Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral

JURISPRUDENCIAS Y TESIS RELEVANTES

Contradicción de tesis 18/19-PL. Novena Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XII, Octubre de 2000; Tesis P./J. 114/2000; página 5.

Jurisprudencia 8/2007 “Consejo General del Instituto Federal Electoral. Tiene Facultades Para Iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador, en Contra de Militantes, Dirigentes Partidistas, Particulares o Autoridades”.

Tesis de jurisprudencia S3ELJ 17/2004, “Procedimiento Administrativo Sancionador Genérico en Materia Electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación.”

Tesis Relevante S3EL 010/2005, “Ilícitos Electorales. Los extranjeros están facultados para denunciarlos.”

Tesis Relevante con clave IV/2008, “Procedimiento administrativo sancionador. El denunciante debe exponer los hechos que estima constitutivos de infracción legal y aportar elementos mínimos probatorios para que la autoridad ejerza su facultad investigadora.”

Tesis de jurisprudencia con la clave S3ELJ 42/2002, “Prevención. Debe realizarse para subsanar formalidades o elementos menores, aunque no esté prevista legalmente”.

Tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 33/2002. “Frivolidad constatada al examinar el fondo de un medio de impugnación. Puede dar lugar a una sanción al promovente.”

Jurisprudencia 20/2008. “Procedimiento Sancionador Ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento, tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público”.

Tesis Relevante identificada con la clave XXXVII/2008, “Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Está Facultada para suspender la Difusión de Propaganda Política Electoral”.

Jurisprudencia S3ELJ 42/2002 “Prevención. Debe realizarse para subsanar formalidades o elementos menores, aunque no esté prevista legalmente”.

Jurisprudencia S3ELJ 17/2004 “Procedimiento Administrativo Sancionador Genérico en Materia Electoral. La investigación debe iniciarse cuando un órgano del Instituto Federal Electoral tiene conocimiento de alguna violación”.

Jurisprudencia S3ELJ 09/2003 “Árbitro para la imposición de sanciones. Lo tiene el Consejo General del Instituto Federal Electoral.”

Tesis XVI/2010 “Financiamiento Público de los Partidos. El Consejo General del Instituto Federal Electoral es el competente para determinar lo relativo a retención”.

Tesis Relevante XLVIII/2001 “Competencia del Instituto Federal Electoral. Le corresponde vigilar y aplicar las disposiciones del Código Federal Electoral, respecto de la participación de partidos políticos nacionales en elecciones locales”.

Tesis Relevante I/2007 “Facultades investigadoras del Instituto Federal Electoral. Una denuncia anónima puede ser suficiente para que se ejerzan”, se establece que basta con los mínimos requisitos de la denuncia para que el IFE pueda ejercer su facultad de investigación en materia fiscalización y financiamiento de los partidos políticos.

Tesis XX/2004, “Dinero en Efectivo. Su ingreso a un partido político de manera ilícita agrava la infracción”.

Tesis Relevante LIX/2001, “Presunción de Inocencia. Principio vigente en el procedimiento administrativo sancionador electoral.”

Tesis S3ELJ 64/2002, “Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral para la atención de quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos. Es esencialmente inquisitivo.”

Tesis S3ELJ 43/2002, “Principio de Exhaustividad. Las autoridades electorales deben observarlo en las resoluciones que emitan”.

La Tesis S3EL 045/2001. “Analogía y mayoría de razón. Alcances en el Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral”.

Tesis relevante XXX/2008. “Propaganda electoral. Comprende la difusión comercial que se realiza en el contexto de una campaña comicial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura ante la ciudadanía”.

Tesis S3EL 010/2005 “Ilícitos Electorales. Los extranjeros están facultados para denunciarlos”.

Tesis Relevante S3EL 076/2002. “Firma. Es invalida la que no proviene del puño y letra de su aparente autor (Legislación de San Luis Potosí)”.

Jurisprudencia 12/2010 “Carga de la Prueba. En el Procedimiento Especial Sancionador corresponde al quejo o denunciante”.

Tesis Relevante XXIV/2007 “Diligencias de Inspección en el Procedimiento Administrativo Sancionador. Requisitos necesarios para su eficacia probatoria”.

Jurisprudencia 20/2009 “Procedimiento Especial Sancionador. El desechamiento de la denuncia por el secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral no debe fundarse en consideraciones de fondo”.

Tesis Relevante XXXIX/2008, “Radio y Televisión. Elementos para decretar la suspensión de la transmisión de propaganda político electoral como medida cautelar.”

Tesis Relevante VII/2008 “Procedimiento Especializado de urgente resolución. El análisis preliminar que en él se hace sobre la conducta denunciada, carece de fuerza vinculante al resolver el Procedimiento Administrativo Sancionador”.

Tesis Relevante S3EL 102/2001, “Garantía de Audiencia. No se viola el derecho de los partidos políticos que conforman una coalición, si en un Procedimiento Administrativo Sancionador sólo se emplaza a la representación de esta”.

Jurisprudencia 27/2009 “Audiencia de Pruebas y Alegatos en el Procedimiento Especial Sancionador. El plazo para celebrar se debe computar a partir del emplazamiento”.

Jurisprudencia S3ELJ 06/2005, “Pruebas Técnicas. Pertenecen al género de documentos, aun cuando en algunas leyes tiene regulaciones específicas”.

Tesis Relevante XLIII/2008, “Presunción de Inocencia. Debe reconocerse este derecho fundamental en los Procedimientos Sancionadores Electorales”.

Tesis Relevante XXX/2008, “Propaganda Electoral. Comprende la difusión comercial que se realiza en el contexto de una campaña comicial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura ante la ciudadanía”.

Jurisprudencia XXIII/2008 “Propaganda Política Electoral. No debe contener expresiones que induzcan a la violencia (Legislación Estado de Tamaulipas y similares).

Jurisprudencia 3/2007 “Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral. Los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución emitida.”

Tesis Relevante S3EL 023/2003, “Recurso de Revisión. Los ciudadanos están legitimados para interponerlo”.

Jurisprudencia S3ELJ 01/99. “Firma Autógrafa. En la promoción de un medio de impugnación en materia electoral, se satisface este requisito aun cuando la firma no aparezca en el escrito de expresión de agravios y si en el documento de presentación de dicho medio impugnado”.

INTERNET

Louis, Jurgen y Wassmer, Martin Paul. *Tratamiento de los delitos socio económico*, documento localizado en:

http://www.cienciaspenales.net/portal/page/portal/IDP/REVISTA_PENAL_DOCS/N_umero_9/165-214 consultado 16-08-2011.

El sistema integral para la administración de los tiempos del Estado (SIATE), documento consultado en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/MonitoreoMedios-SIATE/SIATE.pdf>, consultado el 16 de noviembre de 2011.

Valdez Zurita, Leonardo, *IFE y TRIFE, una relación de Ley*, artículo publicado en el periódico el universal el día 07 de junio de 2009, consultado el día 27 de julio del 2011, localizado en <http://historico.eluniversal.com.mx/buscar2.html>