



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

LICENCIATURA EN DERECHO

**TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA:
ABIGAIL DENNYS JURADO CABALLERO**

TEMA DEL TRABAJO:

**ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR: SUSTANCIADO EN LOS DISTRITOS
ELECTORALES UNINOMINALES DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

México 2013



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.

**ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR:
SUSTANCIADO EN LOS DISTRITOS ELECTORALES
UNINOMINALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1	
CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.	
1.1 DEFINICIÓN.....	1
1.2 ESTRUCTURA.....	2
1.2.1 Órganos Centrales.....	4
1.2.2 Órganos Desconcentrados.....	7
CAPÍTULO 2	
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL DISTRITAL.	
2.1 DEFINICIÓN.....	11
2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 2007-2008.....	14
2.3 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMPETENTES PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL DISTRITAL.....	17
CAPÍTULO 3	
ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.	
3.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.....	21
3.2 COMPETENCIA.....	21
3.2.1 Junta Distrital Ejecutiva.....	23
3.3 PROCEDENCIA.....	24
3.3.1 Análisis del cumplimiento de los requisitos de la Denuncia.....	25
3.3.2 Desechamiento.....	26
3.3.3 Admisión de la queja o denuncia.....	28
3.3.4 Instrucción.....	30
3.3.5 Resolución.....	36

3.4 FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL	
SANCIONADOR.....	38
CONCLUSIONES	40

INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente investigación es mostrar las reglas que rigen la tramitación del Procedimiento Especial Sancionador y su sustanciación en los Distritos Uninominales del Instituto Federal Electoral, así, como enfatizar que el Instituto Federal Electoral cuenta con un mecanismo que pretende regular la propaganda político electoral que difunden los partidos políticos, los precandidatos, candidatos y la ciudadanía en general; sin dejar de lado que el Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento que puede y debe perfeccionarse para su eficaz aplicación y cumplir con ello su misión.

Antes de la reforma electoral, constitucional y legal(2007- 2008), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contemplaba únicamente un Procedimiento Sancionador Genérico; ahora contamos con el Procedimiento Especial Sancionador.

El Procedimiento Especial Sancionador tiene como finalidad que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normatividad electoral, a través del dictado de medidas tendientes a la cesación de los actos irregulares, cuyo objeto es retirar a la brevedad la conducta infractora mediante medidas cautelares antes de la emisión de la resolución.

Resulta importante señalar que dentro de las características del Procedimiento Especial Sancionador, encontramos que por el tiempo de su tramitación es un procedimiento sumario, es decir, en caso de que uno de los actores en un procedimiento electivo infrinja disposiciones en materia de propaganda político electoral, la autoridad encargada de la organización de dicho procedimiento electivo tendrá la facultad de sustanciar de manera pronta un procedimiento en el cual se procure que la violación cometida no influya en el

criterio del elector al momento de sufragar, ya que si la violación es subsanada en el menor tiempo posible, (para lo cual podrá emitir medidas cautelares) la contienda electoral se desarrollará cumpliendo uno de los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es el de equidad.

El presente trabajo se divide en tres capítulos. En el primero utilizaremos el Método Jurídico con el cual expondremos los conceptos fundamentales del Instituto Federal Electoral y haremos mención de su estructura.

En el capítulo 2 definiremos el concepto, a través del Método Deductivo, del Procedimiento Especial Sancionador y expondremos el contexto que dio pie al establecimiento del Procedimiento Especial Sancionador dentro de la legislación electoral federal. Asimismo, señalaremos los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral competentes para la tramitación del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital.

Finalmente, en el capítulo 3, describiremos y analizaremos las características del Procedimiento Especial Sancionador. Además, se explicaran las reglas de la tramitación y resolución del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital, es decir, por las Juntas o los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral sustituyó a la Comisión Federal Electoral, nació como resultado de los conflictos postelectorales del año 1988, que provocaron una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobadas en 1989, y la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral federal; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el 15 agosto de 1990. Este instituto inició sus actividades el 11 de octubre de 1990.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado cuatro importantes procesos de reforma, en 1993, 1994, 1996 y 2007, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

1.1 DEFINICIÓN

“El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo y permanente encargado de organizar las elecciones federales, es decir, las referentes a la elección del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores que integran el Congreso General”¹.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, base V, establece que el Instituto Federal Electoral es la autoridad en materia electoral y lo reconoce como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo

¹ FIGUEROA ALFONSO, Enrique, Derecho Electoral. 2ª Edición, Ed. Harla, México, Pág. 203

la responsabilidad de organizar las elecciones federales para la renovación de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Es la máxima autoridad administrativa en la materia electoral en los Estados Unidos Mexicanos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 106, párrafo primero en su literalidad establece:

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

1.2 ESTRUCTURA

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 108, establece cuales son los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, y en su tenor literal establece:

1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:
 - a) El Consejo General;
 - b) La Presidencia del Consejo General;
 - c) La Junta General Ejecutiva;
 - d) La Secretaría Ejecutiva; y
 - e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

El Instituto ejercerá sus atribuciones a través de sus órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, de vigilancia y de control previstos en el artículo 4, del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, que de forma puntual establece:

1. El Instituto ejercerá sus atribuciones a través de sus órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, de vigilancia y de control previstos por el presente artículo, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, el Código y el presente Reglamento.
2. Son órganos de Dirección:
 - A) Centrales
 - a) El Consejo General; y
 - b) La Presidencia del Consejo;
 - B) Delegacionales
 - a) Los Consejos Locales;

- C) Subdelegacionales
 - a) Los Consejos Distritales;
 - D) Seccionales
 - a) Las Mesas Directivas de Casilla.

2.1. Por su naturaleza deliberativa y normativa, así como por los efectos vinculantes con terceros que se generan con sus determinaciones, el Comité de Radio y Televisión será considerado órgano central de Dirección.

2.2. Atendiendo a su naturaleza deliberativa en la emisión de medidas cautelares y los efectos que éstas producen a terceros, la Comisión de Quejas y Denuncias será considerada órgano central de Dirección.

3. Son órganos ejecutivos:

- A) Centrales
 - a) La Junta General Ejecutiva;
 - b) La Secretaría Ejecutiva;
 - c) Las Direcciones Ejecutivas;
 - I. Registro Federal de Electores;
 - II. Prerrogativas y Partidos Políticos;
 - III. Organización Electoral;
 - IV. Servicio Profesional Electoral;
 - V. Capacitación Electoral y Educación Cívica; y
 - VI. Administración.
- B) Delegacionales:
 - a) Las Juntas Locales Ejecutivas; y
 - b) Los Vocales Ejecutivos Locales.
- C) Subdelegacionales:
 - a) Las Juntas Distritales Ejecutivas;
 - b) Los Vocales Ejecutivos Distritales; y
 - c) Las Oficinas Municipales.

4. Son órganos técnicos:

- A) Centrales
 - a) Las Direcciones o Unidades Técnicas:
 - I. La Coordinación Nacional de Comunicación Social;
 - II. La Coordinación de Asuntos Internacionales;
 - III. La de Servicios de Informática;
 - IV. La Dirección Jurídica;
 - V. La Dirección del Secretariado;
 - VI. El Centro para el Desarrollo Democrático; y
 - VII. Unidad Técnica de Planeación; y
 - VIII. Las demás que determine el Consejo General.

4.1. En el acuerdo de creación correspondiente se determinará la adscripción de las Unidades Técnicas, según corresponda.

- a) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- b) Los Comités Técnicos Especiales.

5. Son órganos de vigilancia:

- A) Centrales
 - a) La Comisión Nacional de Vigilancia; y
 - b) Los demás que determine el Consejo.
- B) Delegacionales
 - a) Las comisiones locales de vigilancia;
 - b) Las comisiones distritales de vigilancia; y

c) Los demás que determine el Consejo.

6. Órganos en materia de transparencia.

- A) El Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información;
- B) El Comité de Información;
- C) Comité de Gestión y Publicación Electrónica
- D) La Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación; y
- E) La Unidad de Enlace.

7. Órgano en materia de política editorial

- A) Unidad Editorial.

8. Órgano de Control

- A) La Contraloría General

1.2.1 Órganos Centrales

Atendiendo al carácter de Federal que tiene el Instituto Federal Electoral, su actuación cubre la totalidad del territorio nacional, por tanto, funciona en un sentido central–desconcentrado; siendo jerárquicamente superiores los Órganos Centrales, de los cuales hablaremos a continuación:

Consejo General

El Consejo General esta contemplado en el artículo 109, del Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales, que en su literalidad establece:

El Consejo General es el Órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto.

Presidencia del Consejo General

El Consejero Presidente es el funcionario electoral de mayor categoría. Es el encargado de dirigir y supervisar los actos y actividades realizadas por el Consejo General.

La figura del Consejero Presidente encuentra fundamento legal en el artículo 110, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a letra concreta establece:

1. El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.
2. El consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.
3. El consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 112 para ser consejero electoral. Durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una sola vez.

Junta General Ejecutiva

Es una entidad constituida por una serie de dependencias, las cuales en su conjunto, son la materialización de la esencia del Instituto Federal Electoral.

La Junta General Ejecutiva encuentra sustento legal en el artículo 121, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su tenor literal establece:

1. La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el presidente del Consejo y se integrará con el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Secretaría Ejecutiva

El Secretario Ejecutivo del Consejo General es el funcionario electoral encargado de los aspectos administrativos y de verificar el funcionamiento de los órganos ejecutivos, como son la Dirección de Capacitación y Educación Cívica, la Dirección de Organización Electoral y la Dirección del Registro Federal de

Electores, la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos así como la dirección ejecutiva de administración.

El artículo 123, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su literalidad establece:

1. El secretario ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

El artículo 69, del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, en su literalidad establece:

1. La Unidad de Fiscalización es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, y las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político; así como la substanciación de los procedimientos administrativos oficiosos y de queja en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad de Fiscalización contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de Dirección Ejecutiva.

3. El director general de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente, y deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 112, párrafo 1, en relación con el numeral 127, párrafo 1 del Código, además de contar con una experiencia de al menos cinco años en tareas de dirección de fiscalización.

4. La estructura administrativa de la Unidad de Fiscalización será la que determine su Reglamento Interior, y los recursos presupuestarios que le correspondan serán aprobados por el Consejo.

5. En el desempeño de sus facultades y atribuciones, los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes no le serán oponibles a la Unidad de Fiscalización. Las autoridades competentes están obligadas a atender y

resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias les presente la Unidad.

6. La Unidad de Fiscalización será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal.

7. La Unidad de Fiscalización tendrá las siguientes atribuciones:

a) Facultades reglamentarias:

I. Presentar al Consejo el proyecto de reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político;

II. Proponer al Consejo las normas generales de contabilidad y los acuerdos necesarios para regular el registro contable y la comprobación documental de los recursos de los sujetos referidos en la fracción anterior;

El Director General de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General, deberá reunir los mismos requisitos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece para los directores ejecutivos del Instituto, además de comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización, con al menos cinco años de antigüedad.

En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.

1.2.2 Órganos Desconcentrados

Son todos aquellos órganos del Instituto Federal Electoral que dependen directamente de los órganos centrales.

Juntas Locales Ejecutivas

Las Juntas Locales son órganos permanentes y se integran por los vocales:

a) Ejecutivo

- b) Secretario
- c) De Organización
- d) Del Registro Federal de Electores.
- e) De Capacitación Electoral y Educación Cívica.

La Junta Local Ejecutiva sesiona por lo menos una vez al mes y entre sus principales funciones se encuentran las de desarrollar, supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas de trabajo de sus vocalías y de los órganos distritales.

Vocales Ejecutivos Locales

Preside la Junta Local Ejecutiva y, durante el proceso electoral, el Consejo Local; coordina los trabajos de los vocales de la junta y distribuye entre ellos los asuntos de su competencia; lleva las estadísticas de las elecciones federales.

Existen en el país 32 Juntas Locales Ejecutivas una por cada entidad federativa y 300 Juntas Distritales dispersas en todo el país.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 135 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las Juntas Locales Ejecutivas, se encuentran integradas de la siguiente manera:

1. Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.

2. El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta y será el responsable de la coordinación con las autoridades electorales de la entidad federativa que corresponda para el acceso a radio y televisión de los partidos políticos en las

campañas locales, así como de los institutos electorales, o equivalentes, en los términos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta.

4. Las Juntas Locales Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Juntas Distritales Ejecutivas

Las Juntas Distritales son órganos permanentes y se integran por los vocales:

- a) Ejecutivo
- b) Secretario
- c) De Organización
- d) Del Registro Federal de Electores.
- e) De Capacitación Electoral y Educación Cívica.

La Junta Distrital Ejecutiva sesiona por lo menos una vez al mes y entre sus principales funciones se encuentran las de desarrollar, supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas de trabajo de sus vocalías en su territorio distrital.

Vocales Ejecutivos Distritales

Preside la Junta Distrital Ejecutiva y, durante el proceso electoral, el Consejo Distrital; coordina los trabajos de los vocales de la junta y distribuye entre ellos los asuntos de su competencia; lleva las estadísticas de las elecciones federales.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 145, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las Juntas Distritales Ejecutivas, se encuentran integradas de la siguiente manera:

1. Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.

2. El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta.

3. El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta.

Las Juntas Distritales Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

De lo anteriormente expuesto podemos mencionar que el Instituto Federal Electoral es un organismo, público, autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios encargado de organizar periódicamente las elecciones Federales para lo cual está dividido en órganos Centrales y Órganos Desconcentrados, los cuales están conformados en 300 distritos electorales uninominales, en los que se divide la federación, en cada uno tiene representación el instituto con la conformación de Juntas Distritales Ejecutivas fuera de proceso electoral y con Consejos Distritales cuando se celebran comicios.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL DISTRITAL

En este capítulo estudiaremos los conceptos básicos relativos al Procedimiento Especial Sancionador con la intención de enfatizarlos a la materia electoral.

2.1 DEFINICIÓN.

Actualmente no hay una definición legal o reglamentaria de lo que deba entenderse por Procedimiento Especial Sancionador. Sin embargo el Procedimiento Especial Sancionador puede definirse como el conjunto de actos cronológica (etapas sucesivas), teleológica (se tiene una finalidad) y lógicamente relacionados entre si (los actos tienen coherencia), cuyo objetivo es resolver, de manera expedita, sobre la presunta realización de los actos siguientes:

1. Dentro de los procesos electorales, sobre violaciones:

I) A lo establecido en la base III del artículo 41 Constitucional;

II) A lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 Constitucional;

III) Que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

IV) Que constituyan actos anticipados de precampaña y campaña.

2. En todo tiempo cuando las conductas sean cometidas en radio y televisión.

Por lo cual es importante ampliar la definición de *Procedimiento Especial Sancionador*, basándonos en algunos conceptos doctrinarios; detallando cada una de las palabras que lo conforman:

Flavio Galván, define el término *procedimiento* como "el conjunto de hechos o de conductas que se realizan de manera sistematizada para la consecución de un fin específico, ya de naturaleza jurídica o extrajurídica".²

Ahora bien, es importante hacer la distinción entre procedimiento y proceso, por que algunas veces son utilizados como sinónimos, ya que si bien es cierto todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

Así, tenemos que la palabra *proceso* tiene una connotación estrictamente jurídica, reducida incluso al ámbito del Derecho Procesal; mientras que la palabra *procedimiento* tiene una acepción mucho más amplia, ya que también puede hablarse, por ejemplo, de procedimiento administrativo, legislativo o jurisdiccional".³

A *contrario sensu*, puede decirse que el carácter de *especial* del Procedimiento Especial Sancionador radica en el hecho de que sus supuestos de procedencia no son de naturaleza ordinaria o genérica, pues éstos son materia del Procedimiento Ordinario Sancionador. En este orden de ideas se puede señalar que, en atención a la naturaleza de los hechos violatorios de la normatividad electoral objeto del Procedimiento Especial Sancionador y de las características propias del procedimiento, éste adquiere el carácter de especial:

a) En atención a los **hechos violatorios** de la normatividad electoral objeto del Procedimiento Especial Sancionador.

- Los hechos denunciados son de urgente resolución, pues pueden producir daños irreparables a la parte afectada o al Proceso Electoral.

- El nuevo régimen de comunicación política, en el cual el Instituto Federal Electoral es el administrador único de los tiempos del Estado en materia Electoral,

² GALVÁN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, Ed Porrúa, México 2000, pp. 460-462.

³ Idem.

juega un papel fundamental en la configuración y diseño del Procedimiento Especial Sancionador.

- La difusión de la propaganda gubernamental que se realice en los medios de comunicación social, la propaganda política o electoral de los partidos políticos y los actos anticipados de precampaña o campaña, pueden vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, aspectos electorales para garantizar la libertad del sufragio.

b) En atención a **las características** propias del procedimiento.

- Es un procedimiento que tiende a la oralidad.

- Es un procedimiento sumario, en atención a los plazos de cada una de sus etapas, las cuales se encuentran delimitadas a efecto de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normativa electoral.

- Es un procedimiento precautorio, ya que tiene como finalidad primordial evitar que la conducta genere efectos perniciosos irreparables, a través de medidas tendientes a la presumiblemente transgresora de la ley electoral, cesación o paralización de los actos irregulares (medidas cautelares), lo cual encuentra fundamento en el artículo 368, numeral 8, que en su tenor literal establece:

Artículo 368.

(.....)

8. Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 364 de este Código.

(.....) *in fine*

- El Procedimiento Especial Sancionador tiene una función depuradora, en el sentido de limpiar el ambiente político – electoral de conductas corrosivas.

- El carácter sumario del procedimiento provoca que solo puedan llegar a desahogarse pruebas de fácil desahogo (documentales y técnicas).

El Procedimiento Especial Sancionador es de carácter *sancionador*, porque, en caso de comprobarse la violación a la normatividad electoral federal, el infractor se hace acreedor a una sanción previamente establecida en la ley, con la finalidad de inhibir la realización de conductas ilícitas.

El Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento que tiene como 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.

Procedimiento Especial Sancionador es:

- I. Sumario
- II. Precautorio, y
- III. Sancionador.

A *contrario sensu*, puede decirse que el carácter de *sumario* del Procedimiento Especial Sancionador radica en el hecho de que sus tiempos de tramitación no son de naturaleza ordinaria o genérica, pues éstos son materia del Procedimiento Ordinario Sancionador. En este orden de ideas se puede señalar que, en atención a los tiempos de tramitación y de las características propias del procedimiento, éste adquiere el carácter de sumario; como se desprende de la comparación de los artículos 366 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su tenor literal establecen:

Artículo 366

1. 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. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior

procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor a diez días contados a partir del desahogo de la última vista. Vencido el plazo antes mencionado el Secretario podrá ampliarlo mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven; la ampliación no podrá exceder de diez días.

Artículo 370

1. Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.

De lo anterior observamos que el término que tiene la autoridad para emitir su resolución en el Procedimiento Ordinario Sancionador es de 10 días, mientras que en el Procedimiento Especial Sancionador solo es de 24 horas, razón por la cual el Procedimiento Especial Sancionador adquiere el carácter de sumario, por lo efímero de sus plazos de tramitación.

2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 2007-2008

“El Proceso Electoral Federal (2005 – 2006) evidencio múltiples problemas en cuanto al diseño de nuestro sistema político electoral. Por ello, el legislador llevó a cabo en 2007 una reforma constitucional en materia electoral, la cual fue complementada con la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que entro en vigor en 2008”.⁴

En cuanto al régimen sancionador electoral, las reformas electorales señaladas tuvieron como consecuencia que se incluyera un Libro Séptimo, en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (De los regimenes sancionador electoral y disciplinario interno), y en este, un Capítulo Cuarto, en el que se regula el Procedimiento Especial Sancionador.

⁴Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007- 2008, publicado por el Instituto Federal Electoral y consultable en la página http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_electoral/idex.htm.

La exposición de motivos del decreto por el que se expidió el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

En el Capituló Primero, Tituló Primero, del Libro Séptimo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se definen los sujetos que pueden incurrir en infracciones, se tipifican las conductas sancionables y se determinan las sanciones aplicables por parte de la autoridad administrativa, es decir, por el Instituto Federal Electoral.

Entre los sujetos contemplados se incluyen ciudadanos, y en general cualquier persona física o moral, así como los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Tal inclusión resulta necesaria en virtud de las nuevas normas constitucionales en esa materia, así como por la reglamentación que se propone incluir, con pleno apego a las normas de la Carta Magna y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“La intención es única y exclusivamente que el Instituto Federal Electoral, como autoridad electoral, cuente con normas y procedimientos legales para hacer valer la ley y sancionar, conforme a la misma, a quienes la violen”.⁵

No es admisible que la omisión en la ley vuelva a ser usada para la realización de conductas contrarias a los principios y normas constitucionales que rigen los procesos electorales.

De esta manera, en cuanto al Procedimiento Especial Sancionador se refiere, la reforma electoral 2007- 2008 estableció los siguientes cambios sustanciales:

⁵ Instituto Federal Electoral, Procedimiento Especial Sancionador, 1ª edición, Ed. Instituto Federal Electoral, México, 2012, p. 21

- El establecimiento expreso, en la ley, del Procedimiento Especial Sancionador como un procedimiento sumario.

- Se enfatizó la naturaleza preventiva y depuradora del Procedimiento Especial Sancionador, mediante el establecimiento de medidas cautelares.

- Aumento el número de sanciones y sujetos sancionados.

- Se precisaron las reglas procesales.

- El nuevo régimen de comunicación política, en el cual el Instituto Federal Electoral, es el administrador único de los tiempos del Estado en materia electoral, juega un papel fundamental en la configuración y diseño del Procedimiento Especial Sancionador.⁶

2.3 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMPETENTES PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR A NIVEL DISTRITAL

Así, en la tramitación y sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador intervienen diferentes órganos del Instituto Federal Electoral según se resuelva a nivel central o a nivel desconcentrado.

De esta manera tenemos que, en cuanto a la tramitación, sustanciación y resolución del Procedimiento Especial Sancionador ante los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, los órganos competentes son:

- a) La comisión de quejas y denuncias. Es considerada un órgano central de dirección del Instituto Federal Electoral, en virtud de su naturaleza deliberativa en la emisión de medidas cautelares y los efectos

⁶El Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG192/2011 de fecha 23 de Junio del año 2011, estableció que en tanto se expidiera la ley reglamentaria del derecho de réplica previsto en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución Federal, de acuerdo con lo previsto en el artículo Decimo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los casos de que tenga conocimiento el Instituto sobre esta materia serán tramitados de acuerdo a las reglas del Procedimiento Especial Sancionador.

que estas producen a terceros. Se integra de tres consejeros electorales, quienes son designados por un periodo de tres años por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Cuando una solicitud de adopción de medidas cautelares es recibida por los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, debe remitirse de forma inmediata y por el medio mas expedito al Secretario Ejecutivo para los efectos correspondientes; esta comisión encuentra fundamento en lo establecido en el artículo 6, numeral 1, fracción I, inciso f) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, que en su tenor literal establece:

ARTÍCULO 6.

1. Para el desempeño de sus atribuciones y con fundamento en el artículo 116, párrafos 1 y 2 del Código, el Consejo General contará con las siguientes comisiones:

I. Permanentes:

(.....)

f) De Quejas y Denuncias

(.....) *in fine*

b) Consejos Distritales. Son órganos de dirección subdelegacionales del Instituto Federal Electoral que operan solo durante el proceso electoral federal; los Consejos Distritales encuentran fundamento en lo establecido en el artículo 29, numeral 1, del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, que en su tenor literal establece:

ARTÍCULO 29.

1. Los Consejos Distritales son los órganos subdelegacionales de dirección constituidos en cada uno de los distritos electorales, que se instalan y sesionan durante los procesos electorales.

En todo el país se instalan 300 Consejos Distritales, uno en cada Distrito Electoral Uninominal Federal, a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior

al de la elección ordinaria. Se integran por un Consejero Presidente, que a su vez funge como Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital correspondiente, seis Consejeros Electorales y un Representante de los Partidos Políticos Nacionales.

Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de la Junta Distrital concurren a sus sesiones con voz pero sin voto. Además, el Vocal Secretario de la Junta es el Secretario del Consejo Distrital, quien tiene voz pero no voto.

Dentro del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital, los Consejos Distritales son órganos encargados de resolver las quejas o denuncias puestas a su conocimiento (además, en la tramitación y sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador a nivel central, fungen como órganos auxiliares).

c) Juntas Distritales Ejecutivas. Son órganos ejecutivos del Instituto Federal Electoral, de carácter colegiado y permanente instalados en cada uno de los 300 Distritos Electorales uninominales federales. Los integran un Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y un Vocal Secretario. Todos son funcionarios que pertenecen al Servicio Profesional Electoral. *Las juntas distritales son órganos resolutores de los procedimientos especiales sancionadores a nivel distrital.*

d) Vocales Ejecutivos Distritales. Son los Órganos Ejecutivos unipersonales encargados de coordinar los trabajos de las vocalías a su cargo y fungen, a su vez, como Consejeros Presidentes de los respectivos Consejos Distritales. *La tramitación y sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital corresponde a los Vocales Ejecutivos Distritales.*

Desde nuestro punto de vista el Procedimiento Especial Sancionador es un conjunto de etapas sucesivas que tiene como objetivo comprobar, de manera expedita, la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral de los sujetos señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 a partir de la Reforma de 2007- 2008 enfatizando la naturaleza preventiva y depuradora del Procedimiento Especial Sancionador, mediante el establecimiento de medidas cautelares, y, aumentando el número de sanciones y sujetos sancionados además, en la tramitación y sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador a nivel central, los Consejos Distritales fungen como órganos auxiliares (son órganos encargados de resolver las quejas o denuncias puestas a su conocimiento).

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

3.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Dentro de las principales características del Procedimiento Especial Sancionador encontramos que es un procedimiento sumario, precautorio y sancionador siendo así que;

El Procedimiento Especial Sancionador es sumamente breve en atención a sus plazos. Sus diversas etapas se encuentran delimitadas por plazos muy breves, con la finalidad de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetué la situación nociva que pudiera vulnerar la normativa electoral.

El Procedimiento Especial Sancionador tiene como finalidad evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la normativa electoral, genere efectos nocivos irreparables, a través del dictado de medidas tendientes a la cesación o paralización de los actos irregulares, cuyo objetivo es retirar a la brevedad posible la conducta infractora mediante el establecimiento de medidas cautelares antes de la emisión de la correspondiente resolución.

En caso de comprobarse la conducta denunciada, el infractor se hará acreedor a una sanción la cual estará prevista en la normatividad electoral federal, con la finalidad de inhibir que en el futuro se siga transgrediendo la ley.

3.2 COMPETENCIA

Los órganos del Instituto Federal Electoral que tienen competencia para conocer el procedimiento sancionador son:

A) El Consejo General. En casos de Propaganda Político Electoral difundida por radio y televisión.

B) La Comisión de Quejas y Denuncias. En casos de Propaganda Político Electoral difundida por radio y televisión.

C) La Secretaría del Consejo General. En casos de Propaganda Político Electoral difundida por radio y televisión.

D) Los Consejos Locales y las Juntas Locales Ejecutivas. En casos de Propaganda Político Electoral diversa a la difundida por radio y televisión.

E) Los Consejos Distritales y las Juntas Distritales ejecutivas. En casos de Propaganda Político Electoral diversa a la difundida por radio y televisión.

Cabe mencionar que los órganos referidos en los incisos D y E, en sus respectivos ámbitos de competencia fungirán como órganos auxiliares para la sustanciación de los procedimientos que se conozcan a nivel central.

El artículo 19, numerales 1, inciso e), y 2, inciso b), del Reglamento de Quejas y Denuncias, que en su tenor literal establece que son órganos competentes para la tramitación o resolución del Procedimiento Especial Sancionador:

Son órganos competentes para la tramitación o Resolución del procedimiento sancionador los siguientes:

(...)

e) Los consejos y las juntas ejecutivas distritales

2. Los órganos del Instituto conocerán:

(...)

b) A nivel Distrital:

I. Con motivo del proceso electoral federal, el procedimiento especial sancionador, será sustanciado, tramitado y resuelto cuando:

i) Se denuncie la ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión;

ii) Se denuncien actos anticipados de precampaña o campaña, siempre y cuando el medio comisivo de la infracción sea diferente a radio o televisión, y la divulgación de dicha propaganda, se realice en el territorio de un distrito determinado.

iii) Se denuncie la presunta difusión de propaganda gubernamental o institucional en periodo prohibido, es decir, a partir del inicio de las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral federal, siempre y cuando el medio comisivo de la infracción sea diferente a radio o televisión, y la divulgación de dicha propaganda, se realice en el territorio de un distrito determinado.

iv) Se denuncie la presunta difusión de propaganda por parte de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, que implique la promoción personal de algún servidor público, siempre y cuando el medio comisivo de la infracción sea diferente a radio o televisión, y la divulgación de dicha propaganda, se realice en el territorio de un distrito determinado.

(in fine)

Acorde con las disposiciones referidas, se puede señalar que los órganos subdelegacionales del Instituto serán competentes para tramitar y/o sustanciar el Procedimiento Especial Sancionador, dentro y fuera de un Proceso Electoral Federal, actuando como una instancia colegiada ejecutiva (Junta) o una instancia colegiada directiva (Consejo), para conocer de las denuncias que impliquen conductas vinculadas con:

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.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 371, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Juntas Ejecutivas o Consejos Distritales serán competentes para tramitar y/o sustanciar el Procedimiento Especial Sancionador cuando la comisión de conductas se refieran a 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.

3.2.1 Junta Distrital Ejecutiva

El Procedimiento Especial Sancionador puede sustanciarse ante el Consejo General, Juntas o Consejos Locales y Juntas o Consejos Distritales.

Los órganos subdelegacionales del Instituto Federal Electoral fungen fuera de procesos electorales como Juntas Ejecutivas Distritales, las cuales en términos de lo previsto en el artículo 145, numerales 1 y 4, del Código, son los órganos permanentes que se integran invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, esto es, por el Vocal Ejecutivo, los Vocales de

Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.

La tramitación y sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital corresponde a los Vocales Ejecutivos Distritales, quienes tendrán las mismas facultades que el Secretario del Consejo General, la queja o denuncia debe ser presentada ante el órgano del Instituto Federal Electoral que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta que pueda ser violatoria de la normatividad federal electoral.

Las Juntas Distritales son órganos resolutores de los Procedimientos Especiales Sancionadores a nivel distrital, fuera de los tiempos en que se desarrollen los procesos electorales, en proceso electoral será competente para sustanciar el Procedimiento Especial Sancionador el Consejo Distrital.

3.3 PROCEDENCIA

Los supuestos de procedencia del Procedimiento Especial Sancionador son las hipótesis normativas cuya actualización da lugar al inicio, tramitación y sustanciación del procedimiento por parte del Vocal Ejecutivo Distrital, y que termina con la emisión de la correspondiente resolución administrativa de la Junta o Consejo Distrital, según corresponda.

El artículo 371 en su tenor literal establece:

1. Cuando las denuncias a que se refiere este capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a 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 se estará a lo siguiente:

a) La denuncia será presentada ante el vocal ejecutivo de la Junta Distrital del Instituto que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada;

- b) El vocal ejecutivo ejercerá, en lo conducente, las facultades señaladas en el artículo anterior para el Secretario del Consejo General del Instituto, conforme al procedimiento y dentro de los plazos señalados por el mismo artículo;
 - c) En su caso, el proyecto de resolución será presentado para su conocimiento y votación ante el Consejo Distrital respectivo;
 - d) Fuera de los procesos electorales federales, la resolución será presentada ante la Junta Ejecutiva del distrito electoral de que se trate; y
 - e) Las resoluciones que aprueben los consejos o juntas distritales del Instituto podrán ser impugnadas ante los correspondientes consejos o juntas locales, cuyas resoluciones serán definitivas.
2. En los supuestos establecidos en el párrafo 1 del presente artículo, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría del Consejo General del Instituto podrán atraer el asunto.

De lo anterior, se desprende que la autoridad electoral uninominal será competente para resolver de las quejas o denuncias presentadas por la ubicación física de propaganda político electoral (bardas) o por actos anticipados de precampaña o de campaña realizados dentro de la su demarcación territorial.

3.3.1 Análisis del Cumplimiento de los Requisitos de la Denuncia

La queja o denuncia es el acto por medio del cual una persona física o moral hace del conocimiento del Instituto Federal Electoral los hechos presuntamente violatorios de la normatividad electoral federal. El Consejo o la Junta Distrital del Instituto Federal Electoral que reciba una denuncia que no sea de su competencia, debe remitirla inmediatamente al Secretario Ejecutivo para que este proceda a examinarla junto con las pruebas aportadas.

Si la queja o denuncia resulta ser de la competencia del órgano distrital, este debe proceder a su análisis a efecto de verificar que cumpla con los requisitos legales, que establecen los artículos 368, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 64, del Reglamento de Quejas y Denuncias, que en su tenor literal establece:

La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones, en su caso, a quien en su nombre se encuentre autorizado para ello, y preferentemente un correo

- electrónico o número de fax para recibir comunicaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
- e) 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
- f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

De este modo el Vocal Ejecutivo Distrital, como órgano encargado de la tramitación y sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador a nivel distrital, debe verificar que la queja o denuncia cumpla con los requisitos antes señalados y de ser así debe ser admitida.

3.3.2 Desechamiento

El desechamiento de la queja o denuncia, es el acto mediante el cual el Vocal Ejecutivo Distrital determina no admitir la queja o denuncia planteada, lo que tiene como consecuencia la negativa de estudiar el fondo del asunto. En el Procedimiento Especial Sancionador, la denuncia se desecha de plano, sin prevención alguna (es decir, sin dar oportunidad al denunciante o quejoso de reparar su omisión o la inconsistencia de su escrito), cuando:

- No reúna los requisitos que deben satisfacer las denuncias (indicados en el artículo 64 del Reglamento de Quejas y Denuncias);
- Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación, en materia de propaganda política o electoral dentro de un proceso electivo.
- La materia de la denuncia resulte irreparable.

En caso de que el Vocal Ejecutivo Distrital determine el desechamiento de la queja o denuncia, debe notificar al denunciante su resolución por el medio mas expedito a su alcance, dentro del plazo de 12 horas contadas a partir de la emisión del acuerdo correspondiente. Esta resolución debe ser confirmada por escrito a mas tardar tres días después de realizada la notificación.

Para tales efectos, el Vocal Ejecutivo Distrital puede notificar al denunciante a través de los medios, enunciativos y no limitativos, como son:

- Fax
- Telegrama
- Correo electrónico, en caso de que se haya proporcionado la cuenta respectiva.

Independientemente de lo anterior, el Vocal Ejecutivo Distrital cuenta con un plazo de 24 horas para emitir el acuerdo de desechamiento, contado a partir del día en que reciba el escrito original de queja o denuncia en el que conste la firma autógrafa del promovente.

Es importante señalar que, de manera similar a lo establecido para el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, el desechamiento de la denuncia por parte del Vocal Ejecutivo Distrital no debe fundarse en consideraciones de fondo de la controversia planteada. Es decir, debe seguirse un criterio similar al establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el caso del desechamiento determinado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

El Vocal Ejecutivo contará con un plazo de 24 horas para emitir la propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba el escrito original de la queja o denuncia, en el que consta firma autógrafa del promovente.

Para fundamentar el desechamiento en el órgano desconcentrado se tiene el artículo 70, inciso c), del Reglamento de Quejas y Denuncias que faculta al Vocal Ejecutivo para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir de que se reciba la queja o denuncia.

3.3.3 Admisión de la Queja o Denuncia

Si de la revisión del escrito de queja o denuncia, el Vocal Ejecutivo Distrital advierte que esta cumple con todos los requisitos de ley y no encuentra alguna causal de desechamiento, debe proceder a la admisión de la queja o denuncia respectiva. Para tal efecto, el Vocal Ejecutivo Distrital cuenta con un plazo de 24 horas para emitir el acuerdo de admisión, contado a partir del día en que reciba el escrito original de queja o denuncia en el que conste la firma autógrafa del promoviente, conforme a lo establecido en el artículo 67, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que en proceso electoral los plazos se cuentan de momento a momento y si están señalados por días estos se consideran de 24 horas, es decir, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, pero debemos entender como plazo al *"espacio de tiempo que generalmente se fija para la ejecución de actos procesales unilaterales, es decir, para las actividades de las partes fuera de las vistas; Acontecimiento futuro pero cierto cuya realización determina la efectividad o la extinción de los efectos de un acto jurídico. La palabra plazo se considera sinónimo de término"*.⁷

"En tanto término se conceptualiza como el "momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos".⁸

El Consejo General podrá ejercitar la facultad de atracción en los casos que lo considere necesario, entendiéndose por "facultad de atracción desde el punto de vista jurídico como la aptitud o poder legal que obtiene un órgano para atraer hacia si la resolución de un juicio".⁹

⁷ PINA VARA, Rafael de, Diccionario de Derecho, 30ª edición, México, Ed Porrúa, 2001, p.408.

⁸ Ibidem, p. 470.

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, tomo D-H, México, Ed Porrúa, 2000, p. 1651.

En el acuerdo de admisión correspondiente, el Vocal Ejecutivo responsable debe asentar formalmente la vista que haya comunicado de manera expedita al Secretario Ejecutivo por el sistema electrónico o digital institucional que se haya determinado a efecto de que aquel valorara el ejercicio de su facultad de atracción.

Si en el escrito de queja se solicita la adopción de medidas cautelares, debe remitirse inmediatamente y por el medio más expedito al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien debe realizar el trámite correspondiente.

Para que sea admitida una queja o denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones, en su caso, a quien en su nombre se encuentre autorizado para ello, y preferentemente un correo electrónico o número de fax para recibir comunicaciones.
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
- e) 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
- f) En su caso, las medidas que se soliciten.

Los requisitos de la denuncia se encuentran fundamentados en el artículo 368, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para admitir la queja o denuncia.

3.3.4 Instrucción

Todo proceso judicial o administrativo se divide en dos etapas que son la instrucción y el juicio.

La instrucción. Es toda una primera fase de preparación por eso se llama instrucción porque permite al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos y pruebas, afirmaciones y negativas, y la deducción de todos los sujetos interesados y terceros, que facilitan que al juez o tribunal este en posibilidades de dictar sentencia, en otras palabras la instrucción es aquella en que las partes exponen sus pretensiones, excepciones y defensa y en que las partes, el tribunal y los terceros desenvuelven toda la actividad de información y de instrucción al tribunal, para que este tenga todo el material necesario para dictar sentencia (la instrucción es la preparación de un juicio).

La segunda etapa o parte del proceso es el juicio y entraña al procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva.

Dentro del Procedimiento Especial Sancionador la autoridad resolutora tiene la facultad en caso de considerarlo necesario para el debido conocimiento de los hechos, el Vocal Ejecutivo ejercerá su facultad para llevar a cabo u ordenar la realización de diligencias preliminares, las cuales deben realizarse atendiendo a la naturaleza, objeto y efectos de dicho procedimiento y su carácter sumario, a fin de que tales diligencias de investigación se lleven a cabo en un plazo razonable, idóneo y proporcional, debiendo justificar para tal efecto su necesidad y oportunidad.

En caso de que se acuerde realizar alguna diligencia para mejor proveer, deberá levantarse acta circunstanciada de dicha diligencia, a efecto de generar certeza, deberá contener al menos, los siguientes elementos o requisitos:

a) Por qué medios se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares que se le indicaron;

b) La expresión detallada de qué fue lo que observó en relación con los hechos investigados;

c) La precisión de las características o rasgos distintivos de los lugares o los propios hechos, etcétera.

Cuando se admita la denuncia, se debe emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse dentro de las 48 hrs. posteriores a la admisión. Y cuyas etapas son:

a) Etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas

b) Etapa de presentación de alegatos

Lo que se fundamenta de acuerdo a lo establecido en el artículo 368, numeral 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su literalidad establece:

Artículo 368.

7. Cuando admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

Notificación. “Es el acto mediante el cual, con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial, o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesada en su conocimiento o a la que se requiere para que cumpla con un acto procesal”.¹⁰

El Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento que tiene como 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,

¹⁰ PINA VARA, Rafael de ,op.cit., p. 382.

atendiendo al catálogo de infracciones que para tal efecto se contiene en dicho ordenamiento.

La notificación constituye el acto a través del cual, con las formalidades legales, se hacen saber a las partes las determinaciones dictadas por la autoridad con el fin de que se encuentren en aptitud de alegar y realizar lo que a su derecho convenga.

El objetivo de la notificación, en particular la personal, es asegurar que el interesado o su representante legal tengan pleno conocimiento del asunto de que se trata y pueda acudir ante la instancia correspondiente para ser oído en defensa de sus derechos.

En materia electoral referente a las notificaciones, el artículo 372, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el artículo 12, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, establecen que las notificaciones serán personales, por cédula y por oficio.

Existen diversos requisitos o elementos que deben considerarse en la realización de las notificaciones personales, mismas que deberán:

1. Realizarse en días y horas hábiles al interesado o por conducto de la persona que éste haya autorizado para el efecto.

2. El notificador tiene el deber u obligación de cerciorarse, por cualquier medio, que la persona que es notificada tiene su domicilio en el inmueble o lugar que fue designado para ello. Una vez realizado lo anterior, practicará la diligencia entregando el oficio, citatorio o resolución correspondiente, según sea el caso, lo cual deberá asentar en razón en autos.

En caso de que el notificador o la persona encargada de la diligencia no encuentren al interesado en su domicilio, se le dejará con cualquiera de las personas que ahí se encuentre, un citatorio que deberá contener lo establecido en el artículo 12, numeral 5, inciso b), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Al día siguiente, en la hora fijada en el citatorio, el notificador se constituirá nuevamente en el domicilio y si el interesado no se encuentra, la notificación se entenderá con la persona que se encuentre en el domicilio, asentándose dicha circunstancia en la razón correspondiente.

Es importante mencionar que en todos los casos, se dejará en el expediente la cédula respectiva y copia del auto, asentando la razón de la diligencia.

De igual manera, es relevante comentar que si a quien se busca se niega a recibir la notificación, o las personas que se encuentran en el domicilio se rehúsan a recibir el citatorio, o no se encuentra nadie en el lugar, éste se fijará en la puerta de entrada, procediéndose a realizar la notificación por estrados, asentándose razón de ello en autos.

Desarrollo de la Audiencia de Pruebas y Alegatos: Acta y Legitimación

El artículo 368, numeral 7, del Código Comicial Federal, establece que cuando se admita la denuncia, se debe emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se informará al denunciado sobre la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia, con sus anexos.

De la interpretación sistemática de los artículos 368, párrafo 7, y 369, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deduce que el plazo de cuarenta y ocho horas, previo a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, en el Procedimiento Especial Sancionador, se debe computar a partir del emplazamiento respectivo.

Lo anterior, a fin de garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes.

Por su parte, en el artículo 70, numeral 1, inciso e), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se establece que admitida la denuncia, el Vocal Ejecutivo Distrital de que se trate, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos, así como con las demás constancias que obren en el expediente; la audiencia se cancelará únicamente en el caso de que el Secretario decida ejercer su facultad de atracción (poder legal que tiene un órgano jurisdiccional para atraer hacia si la resolución de un juicio), a fin de que la audiencia se celebre a nivel central y no distrital.¹¹

El Vocal Ejecutivo abre la audiencia, el día y la hora señalada, la cual debe celebrar de manera ininterrumpida, en forma oral, conducida por el propio Vocal Ejecutivo, debiéndose levantar por parte del Vocal Secretario respectivo, constancia de su desarrollo.

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, tomo D-H, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 1651.

El denunciante, de forma escrita o verbal, en un tiempo no mayor a 15 minutos, expondrá un resumen del hecho que motivó la denuncia y relatará las pruebas que a su juicio los corrobora.

Acto seguido, el denunciado, de forma escrita o verbal, en un tiempo no mayor a 30 minutos, podrá responder la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza.

El Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital resuelve sobre la admisión de pruebas y realiza el desahogo de las pruebas.

Concluido el desahogo de pruebas, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva 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 y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

El denunciante o su representante, por un tiempo no mayor a 15 minutos, podrá alegar de forma escrita o verbal, lo que a su derecho convenga.

Personería. “Es la aptitud legal de representación jurídica. Se emplea en el sentido de personalidad o capacidad para comparecer en un juicio. En términos generales equivale a mandatario o apoderado; específicamente se refiere al mandatario o procurador judicial”.¹²

“La legitimidad para impugnar no es otra cosa que la facultad que otorga el Código de interponer los recursos y los medios contra las resoluciones o los actos que lesionen los derechos de las partes”.¹³

¹² GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª edición, México, Ed Harla, 1996, p. 263.

¹³ Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 19ª edición, México, Ed Porrúa, 1990, p. 267.

Concluida la presentación de alegatos por las partes se dará por cerrada la audiencia y la autoridad comicial, a través del Vocal Ejecutivo contara con un termino de 24 horas para realizar un proyecto de resolución, el cual deberá ser aprobado, desechado o modificado, en su caso por el Consejo Distrital el cual sesionara de forma extraordinaria 24 horas posteriores a la presentación del proyecto de resolución.

3.3.5 Resolución

Una vez que el Vocal Ejecutivo Distrital correspondiente ha tramitado y sustanciado las quejas o denuncias, la controversia planteada esta lista para su resolución por parte de la Junta o Consejo Distrital, según corresponda.

Celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, el Vocal Ejecutivo debe formular un proyecto de resolución dentro de las 24 horas siguientes, para presentarlo ante la Junta o Consejo Distrital, debiendo convocar a sesión publica, misma que debe celebrarse a más tardar dentro de las 24 horas posteriores a la celebración del mencionado proyecto.

En la sesión respectiva, la Junta o Consejo Distrital conoce y resuelve sobre el proyecto de resolución, el cual debe aprobarse en esta sesión. En caso de comprobarse la infracción denunciada, la Junta o Consejo Distrital ordena el retiro físico, así como la cancelación de la distribución y futura publicación de la propaganda violatoria de la normatividad electoral federal, diferente de la transmitida por radio y televisión, que haya motivado la denuncia correspondiente.

En caso de que, en la sesión de resolución, la Junta o el Consejo Distrital lleguen a conclusiones contrarias a las planteadas en el proyecto presentado por el Vocal Ejecutivo, este debe proceder a realizar el engrose de dicho fallo en el

sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos aprobados. El engrose puede comprender la modificación parcial o total del proyecto presentado por el Vocal Ejecutivo, quien cuenta con 24 horas para elaborar el engrose, debiendo realizar la notificación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes.

En ningún caso puede devolverse el proyecto al Vocal Ejecutivo a efecto de que convoque a una sesión posterior.

Si la queja o denuncia es tramitada ante un Consejo Distrital, y en la sesión respectiva se produce un empate motivado por la ausencia de alguno de los consejeros electorales, debe procederse a una segunda votación. En caso de que persista el empate, el Consejero Presidente debe suspender la sesión para que esta se reanude dentro de las 24 horas siguientes, a efecto de continuar la misma para la discusión y resolución del procedimiento.

Lo que se robustece con fundamento en lo establecido en los artículos 371, numeral 1, inciso c, d y e, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los artículos 56 y 70, numerales 1 (incisos h a k) y 4 a 9.

3.4 FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El Procedimiento Espacial Sancionador – cuya naturaleza es sumaria, precautoria y sancionadora-, como ya se ha señalado, tiene como finalidad primordial evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la normativa electoral, genere efectos perniciosos irreparables, a través del dictado de medidas cautelares tendientes a la cesación o paralización de los actos ilícitos.

En consecuencia, el objetivo de este procedimiento de carácter sumario es retirar de la arena político-electoral, a la mayor brevedad posible, las conductas

infractoras que son objeto de revisión mediante el Procedimiento Especial Sancionador.

La finalidad del Procedimiento Especial Sancionador es sustanciar las quejas y denuncias presentadas, o iniciadas de oficio, a efecto de permitir que el Instituto Federal Electoral, a través de sus diferentes órganos competentes y mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que aporten las partes y, en su caso, de aquellos que obtenga ejerciendo su facultad investigadora:

1.- Determine la existencia o no de faltas a la normatividad electoral federal y, en su caso, imponga las sanciones que correspondan, o remita el expediente a la instancia facultada para ello, y en su caso, de la vista al órgano correspondiente;

2.- Restituya el orden vulnerado durante el desarrollo de las contiendas electorales, e inhiba las conductas violatorias de las normas y principios que rigen la materia electoral.

Lo que encuentra fundamento en el artículo 5, numeral 1, inciso a, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

De lo expuesto podemos destacar que el Procedimiento Especial Sancionador tiene una función depuradora, en el sentido de limpiar el ambiente político – electoral de conductas corrosivas.

Aunque si bien es cierto, que dentro de la sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador existen algunos aspectos negativos de los cuales el más importante desde nuestro punto de vista a destacar, es el que la autoridad cuenta con términos muy reducidos para realizar sus determinaciones, es decir, el órgano comicial una vez desarrollada la audiencia de pruebas y alegatos cuenta con un término de solo 24 horas para resolver sobre el fondo del asunto, y es el caso que la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral otorga un plazo de 4 días para impugnar la resolución que recaiga al supra mencionado procedimiento, motivo por el cual se encuentra vulnerado el principio de equidad por el que se deben desarrollar los procedimientos electivos, ya que si bien la autoridad no se encuentra contemplada como parte dentro del desarrollo del Procedimiento Especial Sancionador, si lo es cuando se impugnan sus resoluciones por lo cual debería de existir un plazo igual para que los partidos políticos impugnen sus resoluciones al que tiene el Instituto Federal Electoral para dictarlas.

CONCLUSIONES

PRIMERO.- En la reforma de 2007-2008 se adicionaron múltiples artículos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que como novedad establecen la sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador.

SEGUNDO.- El Procedimiento Especial Sancionador faculta a los Consejos Distritales para la sustanciación de un procedimiento que permite regular la propaganda político electoral que realizan los partidos políticos.

TERCERO.- El Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento precautorio, ya que tiene como finalidad primordial evitar que la conducta genere efectos perniciosos irreparables, a través de medidas tendientes a la presumiblemente transgresora de la ley electoral, cesación o paralización de los actos irregulares (medidas cautelares).

CUARTO.- El Procedimiento Especial Sancionador es un procedimiento sumario, en atención a los plazos de cada una de sus etapas, las cuales se encuentran delimitadas a efecto de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normativa electoral.

QUINTO.- A los partidos políticos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos o cualquier persona física o moral, observadores electorales, concesionarios o permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, organizaciones sindicales laborales o patronales u otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, debe otorgarse un plazo igual al que se otorga a la autoridad para resolver el fondo del asunto preservando el principio de equidad consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Procedimiento Especial sancionador, 1ª edición, México, 2012.

FIGUEROA ALFONSO, Enrique, Derecho Electoral, 2ª Edición, Harla, México, 1998.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Metodología, Docencia e investigaciones jurídicas, 10ª edición, Porrúa, México, 2002.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora, Metodología del trabajo de investigación, Trillas, México, 1998.

GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, México 2000.

GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª edición, Harla, México, 1996.

-----, Teoría General del Proceso, 10ª edición, México, Oxford, 2009.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ª edición, Porrúa, México, 2006.

SILVA ADAYA, Juan Carlos, El derecho administrativo sancionador electoral y el estado constitucional y democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral, en La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional- Marcial Pons, 2008.

ECONOGRÁFICAS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, México, Porrúa- UNAM, 2000.

ENCICLOPEDIA JURIDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2002.

NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2000.

PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 19ª edición, México, Porrúa, 1990, p. 267.

PINA VARA, Rafael de, Diccionario de Derecho, 30ª edición, México, Porrúa, 2001.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2011.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2012.
- Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral, 2012.
- Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.
- Acuerdo del Consejo General CG192/2011.

FUENTES ELECTRÓNICAS

TEPJF, Glosario Jurídico, en: <http://portal.te.gob.mx/glosario>

Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008, publicado por el Instituto Federal Electoral y consultable en http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/index.htm.