

Individualización de sanciones en el DASE

Manual

Jorge Mena Vázquez
Profesor Investigador del CCJE

20 de enero de 2013

<i>Abreviaturas</i>	7
<i>Introducción</i>	8
<i>I. Fundamento constitucional</i>	12
A. Facultad del Congreso de la Unión sancionadora en lo general (artículo 73 fracción XXI, CPEUM)	12
B. En materia de financiamiento de los partidos políticos y demás recursos con que cuenten: artículo 41, fracción II, inciso c, párrafo segundo, CPEUM.	12
C. En materia de medios de comunicación social (artículo 41, fracción HI, apartado D, de la CPEUM)	14
D. En materia de procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, precampañas y campañas (artículo 41, fracción IV, de la CPEUM)	14
E. En materia de fiscalización de las finanzas de los partidos (artículo 41, fracción V, párrafo décimo, CPEUM)	14
F. En materia de sanciones administrativas a los servidores públicos (artículos 109, fracción III, y 113, párrafo primero, de la Constitución federal).	16
<i>II. Sujetos e infracciones</i>	16
A. Partidos Políticos	16
B. Aspirantes, precandidatos o candidatos	17
C. Concesionarios o permisionarios de radio y tv	17
D. Ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, o persona física o moral	18
E. Autoridades o servidores públicos	18

III. Procedimientos en materia de DASE	20
IV. Procedimiento ordinario sancionador	20
A. Procedimiento especial sancionador ante la Secretaría Ejecutiva del IFE y Consejo General del IFE	22
1. Antecedentes del procedimiento	22
2. Modificación del Cofipe	23
a) Difusión de propaganda política, electoral o gubernamental en radio o televisión	24
b) Acto anticipado de precampaña o de campaña	26
B. Procedimiento especial sancionador ante el Vocal ejecutivo y las Juntas o Consejos Distritales	28
C. Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos	29
V. Los principios que se deben tener en cuenta en materia de individualización de la sanción (TEPJF)	30
A. Principio de legalidad	31
B. Principio de presunción de inocencia	35
C. Afectación al bien jurídico	36
D. Principio de prohibición de analogía y mayoría de razón	37
E. Principio de prohibición de excesos	38
F. Principio de congruencia	45
G. Principio de culpabilidad	46
VI. Las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa	48
1. Normatividad	50
a) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:	50
b) Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización	52

c)	Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (CG316/2008)	52
d)	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral	52
e)	Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización	53
2.	Explicación de algunos conceptos	53
a)	Modo	53
b)	Tiempo	54
c)	Lugar	54
d)	Definición	54
e)	Narración	55
f)	Verosímil	55
B.	Elementos específicos para la individualización de la sanción	56
1.	La gravedad de la responsabilidad que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan	57
2.	Circunstancias de modo, tiempo y lugar	60
3.	Las condiciones socioeconómicas del infractor	63
4.	Las condiciones externas y los medios de ejecución	63
5.	La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones	64
6.	Monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de incumplimiento de obligaciones	70
7.	El grado de intencionalidad o negligencia	70
VII.	La prueba en el procedimiento administrativo sancionador	71
A.	Actividad probatoria	71
1.	Carga de la prueba	71
2.	Consecución de pruebas	76
3.	Facultad investigadora de oficio	78
B.	La prueba en el procedimiento sancionador ordinario	81
a)	Documentales públicas	83

b)	Documentales privadas_____	84
c)	Pruebas técnicas_____	84
d)	Prueba pericial contable _____	85
e)	Reconocimiento o inspección judicial _____	86
f)	Pericial instaurada por la autoridad electoral _____	87
g)	Pruebas supervenientes _____	87
C.	La prueba en el procedimiento sancionador especial _____	88
VIII.	<i>Fuentes</i> _____	89
a)	Bibliografía _____	89
b)	Bibliografía general complementaria recomendada _____	92
c)	Legislación _____	93
d)	Jurisprudencia_____	94
e)	Sentencias_____	101
IX.	<i>Glosario de términos del TEPJF</i> _____	105

Abreviaturas

CG IFE: Consejo General del Instituto Federal Electoral

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DASE: Derecho Administrativo Sancionador Electoral

IFE Instituto Federal Electoral

RAP: Recurso de Apelación

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Introducción

En este país existen grandes avances, por ejemplo, la transición democrática implicó pasar de un sistema de partido hegemónico (Sartori 1980, 279-283) a un sistema de partidos plural y competitivo.

Si bien la democracia puede conceptualizarse de diversas maneras, un elemento esencial son las elecciones libres, limpias y competitivas, se trata de una cuestión imprescindible, pero no la única. Por ello, la madurez democrática de México tiene como uno de sus pilares la elección de sus representantes en todos los niveles de gobierno.

Otro avance es la consolidación de instituciones como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que con el dictado de resoluciones y sentencias, han modificado las prácticas de todos los actores políticos; sin embargo, a pesar de ello, siguen existiendo denuncias de prácticas ilegales al parecer muy arraigadas, las cuales deben ser sancionadas por la autoridad.

Dicha sanción debe ser adecuada para evitar que tales prácticas ilegales se sigan cometiendo, sin embargo, nuestra CPEUM prohíbe sanciones desproporcionadas e inequitativas por lo que los operadores jurídicos deben tener estándares adecuados para graduarlas, de eso se trata el presente manual.

En el presente documento se realiza un estudio de los criterios de la SSTEPJF con el objetivo de mostrar los elementos que la autoridad administrativa o los jueces deben tomar en cuenta al momento de la individualización de las sanciones en materia de derecho administrativo electoral.

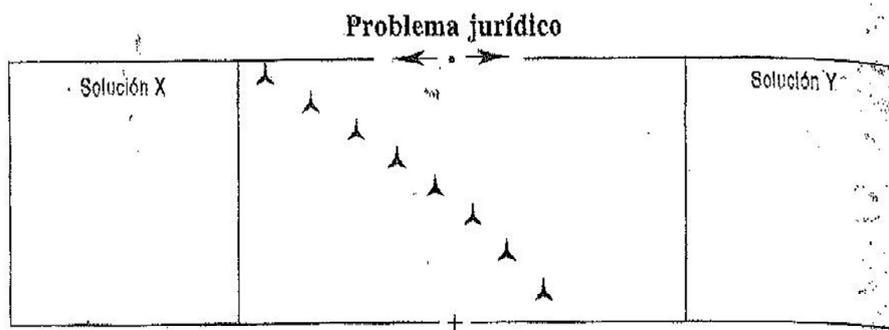
Por un lado, el trabajo se justifica debido a que en la doctrina jurídica mexicana tiene un vacío en este tema que permita conocer los criterios de la SSTEPJF en materia de individualización de sanciones.

Por otro lado, es común el fenómeno denominado como reenvío o sentencia para efectos, en los cuales las Salas del TEPJF solicitan a la autoridad administrativa que individualice de nuevo una sanción, lo cual puede suceder usualmente¹. Mientras más herramientas conceptuales tengan los operadores jurídicos para resolver la individualización, dicho fenómeno irá en descenso.

El objetivo principal de este documento es mostrar en una serie de situaciones estereotípicas² que enfrentará el operador jurídico al individualizar la sanción.

El método denominado “Línea Jurisprudencial” será utilizado en menor medida, éste consiste identificar las sentencias “relevantes” que resuelven un mismo problema y luego en construir teorías estructurales que permitan establecer la relación entre varios de esos pronunciamientos (López 2006, 58).

Para López (2006, 68) el inicio de la línea jurisprudencial debe establecerse en el momento en que la Corte define con autoridad una sub-regla en una resolución denominada sentencia “hito”. La línea jurisprudencial siempre resuelve una pregunta y establece dos respuestas bipolares extremas:



¹ Véase por ejemplo las resoluciones del TEPJF en los expedientes: SUP-RAP-13/2012, SUP-RAP-228/2012 y SUP-RAP-474/2012.

² “Putnam llama “estereotipos”: “cantidades mínimas de información”... que pueden ser inexactas, pero que sirven para la comunicación: “aun cuando los estereotipos estén equivocados, la manera en que se formulan ilumina la aportación que suelen hacer a la comunicación. El estereotipo del oro, por ejemplo, contiene el rasgo amarillo aunque el oro químicamente puro sea casi blanco” (Polanco 2007, 75), igualmente, “La comprensión no reside, entonces —sostiene Putnam—, en las palabras mismas, ni siquiera en lo apropiado de toda la secuencia de palabras y oraciones. Reside más bien en el hecho de que un hablante que entiende puede hacer cosas con las palabras y las oraciones que pronuncia (o que piensa en su cabeza) además de sólo pronunciarlas.” (Polanco 2007, 78).

Figura 1 tomada de (López 2006, 58).

Los puntos intermedios indican las diversas sentencias pronunciadas por los tribunales a partir de su mayor o menor coincidencia con las soluciones extremas (X o Y).

Para dicho autor se debe identificar las sentencias en torno a “problemas jurídicos muy bien definidos”, lo anterior implica que “no se deben construirse por mera afinidad conceptual” (López 2006, 71). Finalmente, López señala que las líneas jurisprudenciales tampoco terminan ofreciendo respuestas “únicas o definitivas” (López 2006, 77).

Un aspecto que debemos tener en cuenta es que dicho autor es colombiano y en su contexto jurídico no existe la jurisprudencia como fuente formal, tal como se encuentra regulada en nuestro país.

En México, algunos teóricos podrían ver la creación de las líneas jurisprudenciales como una forma de detectar contradicciones al resolver un mismo problema jurídico de forma diversa en sentencias diferentes (y por tanto dichos criterios no han seguido un proceso de unificación) o no se han subido al nivel de jurisprudencia criterios o precedentes importantes (sentencias hito que resuelven problemas jurídicos), lo cual, en ambos casos sería muy lamentable.

Además de los temas discutidos, cabe preguntarse si se debe seguir en línea jurisprudencial los temas que el legislador ha incorporado en la Constitución o en la legislación secundaria (por ejemplo, ver Alanís 2008, 12 en adelante).

Otro inconveniente en el análisis de las líneas jurisprudenciales es la incapacidad de este método para dar una respuesta sistemática y completa de un tema de estudio, la razón es muy simple, las sentencias dan por presupuestos gran parte de la explicación dogmática.

De la revisión de las diversas sentencias del TEPJF³ se seleccionaron los criterios que se consideraron relevantes en materia de interpretación y/o argumentación, útiles para individualizar las sanciones.

³ Sería humanamente imposible revisar todas las resoluciones que ha emitido el TEPJF

I. Fundamento constitucional

Como cualquier materia, el Derecho Administrativo Sancionador Electoral tiene su primer fundamento en la CPEUM, ahí se regulan las competencias según los preceptos siguientes:

A. Facultad del Congreso de la Unión sancionadora en lo general (artículo 73 fracción XXI, CPEUM)

El Congreso de la Unión tiene facultad para establecer las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deban imponerse.

B. En materia de financiamiento de los partidos políticos y demás recursos con que cuenten: artículo 41, fracción II, inciso c, párrafo segundo, CPEUM.

El artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM establece que los servidores públicos tienen “la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad”; lo anterior, a juicio del IFE, no quiere decir que los servidores públicos están imposibilitados para tomar partido por algún candidato o partido político, sino que tienen la prohibición de destinar los recursos públicos a su disposición para favorecer al candidato o partido por el que haya tomado una preferencia (IFE 2013, 76, 77, 78). En otras palabras los servidores públicos tendrán la completa libertad para realizar manifestaciones de apoyo a un candidato o partido, siempre que el apoyo no implique el destino de recursos públicos, ni que lo realicen en sus horarios laborales⁴. Habría que precisar que los recursos públicos no implican necesariamente recursos económicos, sino que

⁴ Véase la tesis de Jurisprudencia 14/2012. Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

también podría tratarse de recursos humanos, materiales u otros. (IFE 2013, 76, 77 y 78)

Como se recordará, una de las finalidades de la reforma constitucional y legal de los años 2007 y 2008 fue prohibir la difusión de propaganda gubernamental una vez iniciadas las campañas electorales y hasta la conclusión de la correspondiente jornada comicial (IFE 2013, 76, 77 y 78).

Debido al principio de legalidad electoral⁵, en la legislación secundaria es donde se fijarán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones en materia de financiamiento de los partidos políticos y, en general, de los recursos con que cuenten (IFE 2013, 76, 77 y 78).

Esto con el fin de evitar que los servidores públicos pudieran desviar los recursos e insumos a su alcance, con motivo de su encargo, a fin de favorecer a algún actor político, en el desarrollo de cualquier justa comicial. Con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales⁶, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia (IFE 2013, 76, 77 y 78).

⁵ Véase la tesis de Jurisprudencia 7/2005. Régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos aplicables. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, pp. 587 y 588. “Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: *La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones* (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).”

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 18/2011. Propaganda gubernamental. los supuestos de excepción a que se refiere el artículo 41, base III, Apartado C, de la Constitución Federal, deben cumplir con los principios de equidad e imparcialidad. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, pp. 537 y 538.

C. En materia de medios de comunicación social (artículo 41, fracción III, apartado D, de la CPEUM)

Las infracciones al uso de los medios de comunicación social por los partidos políticos son sancionadas por el IFE, mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que violen la ley (Silva 2008, 20 y 21).

D. En materia de procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, precampañas y campañas (artículo 41, fracción IV, de la CPEUM)

La violación a las disposiciones sobre procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, así como las reglas de precampañas y campañas electorales, así como su duración, por los partidos o cualquier persona física o moral será sancionada conforme a la ley (Silva 2008).

E. En materia de fiscalización de las finanzas de los partidos (artículo 41, fracción V, párrafo décimo, CPEUM)

Los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General, en materia de fiscalización de las finanzas de los Partidos Políticos Nacionales, están a cargo de un órgano técnico del Consejo general (Silva 2008, 21).

El Consejo General del IFE determina anualmente el financiamiento público de acuerdo a la formula siguiente: multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, a la fecha de corte de Julio de cada año, por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal; el resultado de la operación constituye el financiamiento público anual de los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes (IFE 2013, 107 y 108).

Es importante señalar que el Cofipe contempla las modalidades de financiamiento público y privado (aportado por militantes, simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos y fideicomisos), además de especificar quienes están impedidos de hacer donativos o aportaciones a favor de los Partidos Políticos los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación y de los estados y ayuntamientos, a excepción de los contemplados en la ley.

Tampoco pueden hacerlo dependencias y organismos de administración pública de cualquier nivel, ni extranjeros, organismos internacionales de cualquier índole, ministros de culto y /o agrupaciones de cualquier religión, personas que vivan o trabajen en el extranjero y empresas nacionales mercantiles; de la misma forma deben abstenerse de hacer aportaciones o donativos personas no identificadas. (IFE 2013, 107, 108)

Es necesario subrayar que las aportaciones de los simpatizantes son deducibles del ISR hasta cierta proporción y que los partidos políticos, a fin de transparentar sus gastos, deben contar con un órgano interno que se encargue de rendir cuentas a través de la entrega de los informes de ingresos y egresos. (IFE 2013, 107, 108)

El financiamiento privado es el que se obtiene de los militantes, por conceptos de cuotas o aportaciones, organizaciones sociales, cuotas voluntarias o personales que aporten los candidatos. Sobre el financiamiento proveniente de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, los partidos están obligados a informar de estos ingresos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partido Políticos. Estos montos deben ser en moneda nacional. (IFE 2013, 107, 108)

De conformidad con el acuerdo CG431/2011, el Consejo General determinó el importe total de \$3,361 120,841.57 como financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes para el ejercicio 2012, que se distribuyó el 30% de manera igualitaria y el 70% conforme al porcentaje de votación obtenida

por cada Partido Político en la elección de diputados de mayoría relativa inmediata anterior. (IFE 2013, 107, 108)

F. En materia de sanciones administrativas a los servidores públicos (artículos 109, fracción III, y 113, párrafo primero, de la Constitución federal)⁷.

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Las leyes sobre responsabilidades administrativas, además, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar dichos principios, los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Las sanciones consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas (Silva 2008, 20 y 21).

II. Sujetos e infracciones

En la legislación secundaria podemos encontrar quiénes son los sujetos y qué infracciones pueden cometer en materia electoral⁸.

A. Partidos Políticos

- Contratar o adquirir tiempo en radio o TV.

⁷ Aunque consideramos que no es materia electoral. Véase la tesis de Jurisprudencia 16/2013 con el rubro Responsabilidad administrativa. Las sanciones impuestas en esos procedimientos, no son de naturaleza electoral, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil trece, aprobó por unanimidad de cinco votos la Jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

⁸ TEPJF Presentación institucional en Power Point del CCJE Derecho Administrativo Sancionador Electoral.

- Difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
- Realizar actos anticipados de precampaña o campaña.
- Incumplir las obligaciones o infringir las prohibiciones sobre financiamiento y fiscalización.

B. Aspirantes, precandidatos o candidatos

- Realizar actos anticipados de precampaña o de campaña.
- En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie,
- de personas no autorizadas por el Cofipe.
- Omitir en los informes los recursos recibidos, en dinero o en especie, y que hayan sido destinados a su precampaña o campaña.
- No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña.
- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General.⁹

C. Concesionarios o permisionarios de radio y tv

- Vender tiempo de transmisión a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- Difundir propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al IFE.
- Incumplir su obligación de transmitir los mensajes y programas de los Partidos Políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el IFE.

⁹ Idem

- Manipular o superponer la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, de denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o calumniar a los candidatos.¹⁰

D. Ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, o persona física o moral

- Negarse a entregar la información requerida por el IFE, entregarla en forma incompleta, con datos falsos, o fuera de los plazos requeridos, respecto de sus 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 TV, en territorio nacional o en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien, que esté a favor o en contra de Partidos Políticos o de candidatos a cargos de elección popular.¹¹

E. Autoridades o servidores públicos

- Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social. En caso de propaganda gubernamental se prohíbe su difusión del inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, excepto información sobre servicios educativos y de salud, o para la protección civil en casos de emergencia.
- Incumplir el principio de imparcialidad, afectando la equidad de la competencia entre los Partidos Políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.
- Utilizar los programas sociales y sus recursos, en el ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los

¹⁰ *Idem*

¹¹ *Idem*

ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.¹²

¹² *Idem*

III. Procedimientos en materia de DASE

En el presente apartado se dará una breve descripción de los diversos procedimientos en materia de DASE; sin embargo, se omitirá el relativo a la responsabilidad de servidores públicos, lo anterior, ya que consideramos que no es materia electoral.

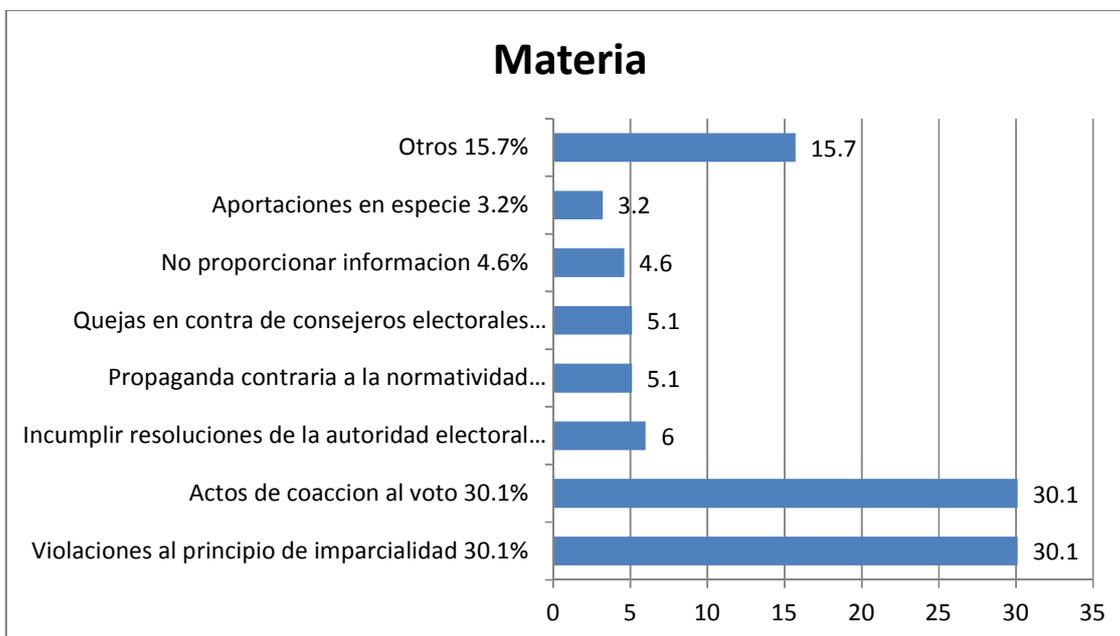
Del 7 de Octubre de 2011 al 31 de Agosto de 2012, se recibieron en total, a nivel nacional 1,587 quejas, de las cuales 1,371 se radicaron como procedimientos especiales sancionadores y 216 como procedimientos ordinarios sancionadores.

De las 1,371 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 925 se radicaron en las Juntas Distritales del IFE y 446 en la Secretaría del Consejo General del IFE.

IV. Procedimiento ordinario sancionador

De las 216 quejas como procedimientos ordinarios sancionadores, se interpusieron en razón de los siguientes motivos (materia).

Materia	Número de Quejas	Porcentaje
Violaciones al principio de imparcialidad	65	30.1 %
Actos de coacción al voto	65	30.1%
Incumplir resoluciones de la autoridad electoral	13	6.0%
Propaganda contraria a la normatividad electoral	11	5.1%
Quejas en contra de consejeros electorales distritales	11	5.1%
No proporcionar información	10	4.6%
Aportaciones en especie	7	3.2%
Otros	34	15.7%
Total	216	



Para Elizondo (2009, 11) el procedimiento ordinario sancionador será procedente¹³:

- Dentro y fuera del proceso electoral, contra actos que:
 - Constituyan faltas genéricas al Código distintas a las sustanciadas por la unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, y de las previstas en el Procedimiento especial sancionador.
- Fuera del proceso electoral, contra actos que:
 - Contravengan lo dispuesto en los artículos 347, párrafo 1, inciso c), del Código, y artículo 134, párrafo 7, de la Constitución, así como en las Normas Reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de los recursos públicos.

¹³ Véase la tesis de Jurisprudencia 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, pp. 509 y 510.

- Violan lo dispuesto en el artículo 2o. del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

A. Procedimiento especial sancionador ante la Secretaría Ejecutiva del IFE y Consejo General del IFE

1. Antecedentes del procedimiento

La autoridad administrativa instauró el procedimiento especial sancionador con el objetivo de vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales, aún cuando no se encontraba previsto en la ley, esto es, previo a la reforma electoral 2007-2008 donde fue incorporado, lo anterior, con fundamento en el criterio establecido por la SSTEPJF en la jurisprudencia 12/2007, con rubro “Procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo” (Alanis 2008, 15).

En dicha tesis de jurisprudencia se concluyó que la autoridad administrativa podía instaurar procedimientos abreviados para cesar situaciones contrarias a derecho que atenten en contra de los principios rectores de las elecciones (Alanis 2008, 16).

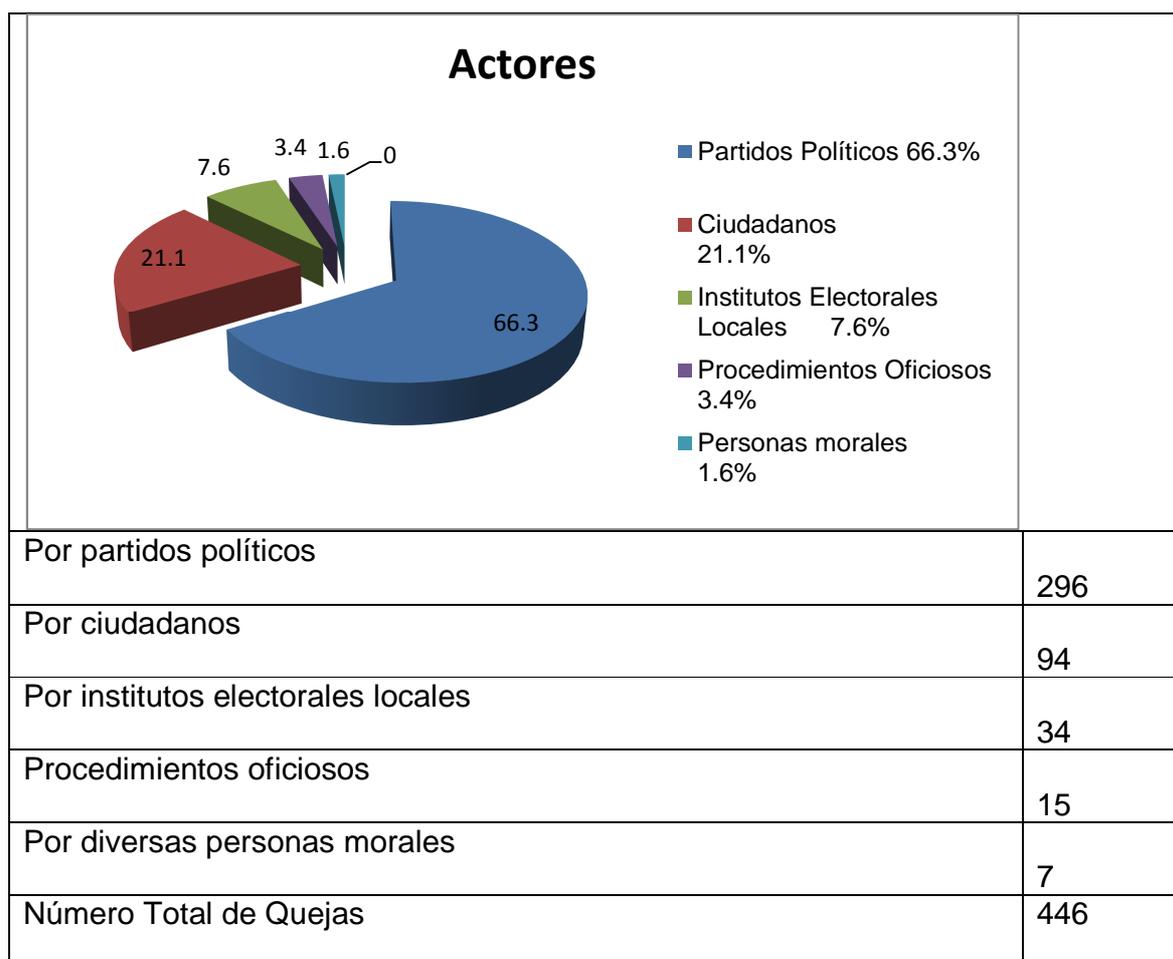
La presentación de la denuncia deberá realizarse ante cualquier órgano del IFE, o directamente ante la Secretaría Ejecutiva del IFE, cuando la denuncia es presentada por los Institutos Electorales Locales. (Fundamento legal: 368, párrafos 1 y 4 del Cofipe y 65, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias).

El Órgano que reciba la denuncia deberá remitirla inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva del IFE, para que ésta proceda a su análisis y pueda determinar su admisión o desechamiento dentro de las 24 horas siguientes a su recepción. (Fundamento legal 368, párrafo 4 y 6 del Cofipe y 65, párrafo 1; 67, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias). (Aljovín 2012, 58)

2. Modificación del Cofipe

Por regla general el artículo 368, párrafo 2, del Cofipe establece que el procedimiento especial sancionador sólo podrá iniciar a petición de parte afectada cuando se trata de propaganda política o electoral que denigre instituciones o partidos políticos, o que calumnie a las personas, a *contrario sensu* en los demás casos de procedencia del procedimiento especial sancionador podrá iniciar de oficio o por parte afectada (Aljovín 2012, 47).

Las 446 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores en la Secretaría del Consejo General en el proceso electoral federal 2011-2012, fueron interpuestas por los siguientes actores:



Materia	Total de Número de Quejas
Actos anticipados de precampaña o campaña	93
Propaganda contraria a la normatividad electoral	90
Adquisición o contratación de tiempo en radio y/o televisión	90
Denigración o calumnia	81
Difusión de propaganda gubernamental	50
Promoción personalizada de servidores públicos	36
Incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias	5
Total	446

El legislador secundario decidió incorporar el criterio del TEPJF señalado en el apartado anterior en el artículo 367 del Cofipe, en el cual se otorgó a la Secretaría del Consejo General del IFE la facultad de conocer, dentro de los procesos electorales, de las denuncias que:

a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo

134 de la Constitución;

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos.

Partidos Políticos en este Código; o

c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

La temática que cada uno de estos incisos señala es la siguiente:

a) *Difusión de propaganda política, electoral o gubernamental en radio o televisión*

Las limitaciones en materia de propaganda:

1. Para contratar o adquirir:

1.1 Los **Partidos Políticos** en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión (41, III, A, segundo párrafo, Constitucional).

1.2 **Ninguna otra persona física o moral**, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero (41, III, A, tercer párrafo, Constitucional).

1.3 Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá **suspenderse** la difusión en los medios de comunicación social de toda **propaganda gubernamental**, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia (41, III, C, segundo párrafo, Constitucional).

2 En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas (41, III, primer párrafo, Constitucional).

2.1 La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá

nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (artículo 134, párrafo octavo, Constitucional).

3 Los **ministros** no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios (artículo 130, inciso e), Constitucional)¹⁴.

b) Acto anticipado de precampaña o de campaña

El artículo 344 del Cofipe señala como una infracción de los aspirantes, precandidatos o candidatos a elección popular la realización de actos anticipados de precampaña o campaña¹⁵.

Para Corona y Díaz (2009, 139) el legislador secundario olvidó definir lo que es un acto anticipado de precampaña (o campaña), tampoco estableció los elementos para que se configurara dicha figura jurídica.

Los autores citados definen los actos anticipados de precampaña de la siguiente manera:

Son todas aquellas actividades de proselitismo, difusión de propaganda, reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto que implique dirigirse a afiliados, simpatizantes, o al electorado en general, que sean efectuados por los partidos políticos, sus militantes, y los precandidatos a candidaturas de elección popular, que se produzcan, desarrollen o verifiquen

¹⁴ La competente para sancionar a dichos sujetos es la Secretaría de Gobernación. Véase la tesis de Jurisprudencia 11/2011. Asociaciones religiosas y ministros de culto. La Secretaría de Gobernación es la competente para sancionarlos por la infracción a normas electorales. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, volumen 1, tomo I, pp. 136 y 137.

¹⁵ Incluso se les puede llegar a negar el registro de precandidato en el caso de que contraten propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión (artículo 211, párrafo 5 del Cofipe).

durante el lapso que va desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por el Consejo General del Instituto y, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas (Corona y Díaz 2009, 147).

En cuanto a los actos anticipados de campaña dan la siguiente definición:

Son aquellos que, en su caso, realicen los ciudadanos que fueron seleccionados en el interior de los partidos políticos para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, durante el tiempo que media entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante la autoridad administrativa electoral (Corona y Díaz 2009, 147).

En la tesis XXIII/98 el TEPJF¹⁶ se determina que los actos relativos al procedimiento de elección interna de candidatos no tienen la calidad de actos anticipados de campaña. Por otro lado, en la tesis XXVI/2011¹⁷ se establece que los precandidatos si pueden realizar actos anticipados de campaña.

Existe regulación de los diversos momentos electorales en los que se puede divulgar propaganda:

4.1 Fuera de proceso electoral (denominada propaganda política)

4.2 En periodo electoral (denominada propaganda electoral)

4.2.1 Precampañas

4.2.2 Campañas

4.2.3 En el proceso federal pasado hubo tres periodos de veda electoral: a) Del 7 de octubre al 18 de diciembre del 2011, b) del 15 de febrero al 15 de marzo del 2012, (aproximadamente); y c) del 28 de junio al 1 de julio del 2012.

¹⁶ Visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, volumen 2, tomo I, p. 828.

¹⁷ Visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, volumen 2, tomo I, p. 827.

B. Procedimiento especial sancionador ante el Vocal ejecutivo y las Juntas o Consejos Distritales

De las 1,371 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores, 925 se radicaron en las Juntas Distritales del IFE.

El desglose por temas es el siguiente:

Tema o asunto	Número de quejas
Propaganda contraria a la normatividad electoral	638
Actos anticipados de precampaña o campaña	103
Difusión de propaganda gubernamental	124
Promoción personalizada de Servidores públicos	32
Utilización indebida de programas sociales de gobierno	19
Denigración y calumnia	9
Total	925

Se refiere específicamente a la colocación de propaganda en lugares prohibidos o que no les corresponden, obstrucción o destrucción de propaganda.

El artículo 371 del Cofipe establece que el vocal ejecutivo tiene las mismas facultades de sustanciación que el Secretario Ejecutivo del IFE y en proceso electoral el Consejo Distrital las del Consejo General, fuera de proceso electoral será la Junta Distrital quien decida.

El procedimiento especial sancionador ante estas autoridades será procedente ante 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 (artículo 371 Cofipe).

C. Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos

Para Andrea (2005, 3) el financiamiento de actividades políticas a los partidos políticos tiene diversas etapas conforme a las diversas reformas constitucionales y legales que se señalan a continuación:

Año	Tipo de reforma	Forma de financiamiento
1962 - 1963	Regulación del financiamiento indirecto	Exención de impuestos
1973	Regulación del financiamiento indirecto	franquicias postales y telegráficas y el acceso a los medios electrónicos de comunicación
1977	Regulación del financiamiento directo	Sin reglas de distribución pero estableciendo que los partidos políticos contarían con un mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del voto popular
1987	Regulación del financiamiento directo	Son fórmulas para calcular en monto total de financiamiento a los partidos, mecanismo de distribución y calendarización en las ministraciones.
1993	Se impone un límite al financiamiento privado	Prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos en dinero o en especie por: Entes públicos (federales, estatales o municipales), Empresas de carácter mercantil o a quienes trabajen en el extranjero A las iglesias Partidos y personas físicas o morales extranjeras.
1996	Consagra de manera permanente la función de la Comisión de Consejeros electorales (antes temporal)	Los dota para solicitar informes y realizar auditorías, más allá de las estrictamente anuales.

Córdova y Murayama (2007) exponen los cinco puntos en común que las legislaciones regulan entre dinero y política son:

- a. El financiamiento público
- b. Financiamiento privado
- c. Prohibiciones de ciertas fuentes de financiamiento
- d. Límites a las erogaciones de campaña, y
- e. Fiscalización y sanciones.

Algunos de los límites en cuanto al financiamiento de los Partidos Políticos son los siguientes (véase Murayama 2008,255 en adelante):

- Financiamiento por militancia (cuotas ordinarias y extraordinarias) tienen un límite 10 % del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial (artículo 41, base II, inciso C).
- Por simpatizantes (aportaciones o donativos, en dinero o en especie) el límite es de 10 % del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial
- El límite por persona (física o moral) es del 0.5 % anual del tope de gasto de campaña presidencial.
- Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos (el límite es del 10 % del tope de gastos de campaña presidencial).
- No hay aportaciones anónimas.

La autoridad encargada es la Unidad Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos y tiene autonomía de gestión.

V. Los principios que se deben tener en cuenta en materia de individualización de la sanción (TEPJF)

El TEPJF ha expresado que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador, puesto que se considera que tanto el derecho administrativo

sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal¹⁸.

La expresión latina *mutatis mutandis* (cambiando lo que se deba cambiar)¹⁹ implica, según el propio TEPJF, extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas. De aquí se derivan al menos dos condiciones relativas al análisis de:

1. La naturaleza de las sanciones administrativas, y
2. El debido cumplimiento de los fines de la actividad administrativa.

A. Principio de legalidad

En el régimen administrativo sancionador electoral el principio de legalidad se integra por varias garantías:

- a) Un principio de reserva legal (lo que no está ordenado ni prohibido está permitido, *cfr.* Jurisprudencia 7/2005), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción;
- b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho;
- c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las

¹⁸ *Cfr.* Tesis XLV/2001. Analogía y mayoría de razón. Alcances en el procedimiento administrativo sancionador electoral. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 845.

¹⁹ CISNEROS FARIAS, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos. Una compilación sencilla de términos jurídicos*, México (D.F.), IIJ-UNAM, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 51, pág. 76.

conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y,

d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta, porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Por ejemplo, en el SUP-RAP-013/1998, la actora se quejó respecto al procedimiento de auditoría practicado de que el acto de autoridad carecía de varios elementos para su licitud, entre ellos, el apego al principio de legalidad (SUP-RAP-013/1998)²⁰.

Según la Sala Superior, existe reserva de ley en tres materias concretas²¹:

1. *Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales.* Es decir, al establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos.

²⁰ "Si se analiza el procedimiento general de la revisión practicada este resulta violatorio de los preceptos constitucionales y legales invocados puesto que en ningún momento se cumplen con una serie específica de garantías que toda revisión o auditoría de cualquier tipo debe observar, para respetar las garantías de equidad, legalidad, audiencia y defensa del sujeto revisado o auditado, como serían las siguientes: orden de visita, acreditación de los auditores, señalamiento del objeto de la revisión o auditoría, periodo a revisar, levantamiento de acta de inicio de la revisión, continuación del acta detallando la serie de diligencias practicadas en la misma, especificación de las observaciones realizadas detallando en qué consisten y de donde provienen, argumentaciones del visitado, entrega detallada de documentos. Cierre del acta respectiva y nombre y firma de todos los sujetos que intervienen en todas las diligencias." (SUP-RAP-013/1998).

²¹ "[...] el principio constitucional de legalidad electoral, mediante un mandamiento específico que se puede resumir en el siguiente apotegma: "La ley es la medida de la válida actuación de la autoridad electoral y el principio fundante de las obligaciones de los partidos políticos en materia de todos los recursos con que cuenten, así como de la imposición de sanciones por la inobservancia de dichas obligaciones", razonamiento que implica la confirmación de que existe una reserva de ley en tres materias concretas señaladas." (SUP-RAP-013/1998).

2. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales y b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y

3. Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Para la Sala Superior, el principio de legalidad deviene en la satisfacción de los requisitos de fundamentación y motivación, es decir, que la autoridad responsable se apegue a lo prescrito por la norma así como en exponer las razones por las cuales se actualiza la conducta típica. Toda determinación legal debe estar sujeta al principio de la proporcionalidad (SUP-RAP-236/2008)²².

La individualización de la sanción también está guiada por el principio de la legalidad. Así, se compone por cuatro ejes consistentes en (ver SUP-RAP-236/2008)²³:

i. La calificación de la falta o faltas cometidas;

²² A mayor detalle, la Sala expuso que “El mandato del artículo 41 de nuestra Carta Magna, conforme al cual las decisiones en materia electoral, deben cumplir con los principios de constitucionalidad y legalidad, apotegma este último, que se traduce en que todo acto proveniente, en este caso, de los órganos administrativos electorales, cumplan los requisitos formales de debida fundamentación y motivación.

Ahora bien, la observancia del principio de legalidad que enmarca el precepto fundamental, impone la obligación de que los motivos esgrimidos por la autoridad, encuentren sustento cabal en la ley, en otras palabras, que los argumentos expresados se adecuen a lo previsto en la norma.

Así, debe estimarse que en concordancia con el alcance de esa prerrogativa, en el ejercicio del derecho administrativo sancionador, que constituye una especie de *ius puniendi* (facultad de imponer penas, propias de la autoridad jurisdiccional), la manifestación de cumplimiento del deber de motivación, especialmente se torna patente cuando además de exponerse las razones y circunstancias que impulsan la determinación, la autoridad, en su calidad de garante de la legalidad, atiende en forma especial a que entre la acción u omisión demostrados y las consecuencias de derecho que determine, exista **proporcionalidad**.

Esto es, que las segundas guarden frente a las primeras una relación de correspondencia, ubicándose en una escala o plano de compensación.” (SUP-RAP-236/2008).

²³ “En tanto que en la individualización de la sanción, consecuencia directa de la calificación de la falta, la autoridad electoral a efecto de ajustarse al principio de legalidad que consagra en la materia el numeral 41 de nuestra Carta Fundamental, deberá considerar, además de los datos ya examinados para tal calificación, una serie adicional de elementos que le permitan asegurar, en forma objetiva, conforme a criterios de justicia y equidad, el cumplimiento de los propósitos que impulsan la potestad sancionadora que le ha sido conferida.” (SUP-RAP-236/2008).

ii. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;

iii. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia); y,

iv. Finalmente, que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la agrupación política, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

La individualización de la sanción es legal cuando por ejemplo, atendiendo a los ejes anteriores, un cierto partido político utilice recursos públicos para que sus líderes obtengan ganancias a través de empresas privadas de su propiedad, tal como se definió en el SUP-RAP-34/2003²⁴.

El principio de legalidad está relacionado estrechamente con el de seguridad jurídica en cuanto a que la autoridad administrativa está sujeta a la ley derivada

²⁴ “En el caso bajo estudio, cuando la responsable individualiza la sanción, destaca que, por lo que respecta a la falta consistente en la contratación de bienes y servicios por parte del Partido de la Sociedad Nacionalista con empresas de carácter mercantil, constituidas por funcionarios del propio partido político, no puede permitirse que una entidad de interés público, como es un partido político, utilice recursos públicos para que sus líderes obtengan ganancias a través de empresas que son de su propiedad, puesto que con ello se transgreden los principios de legalidad y transparencia que rigen la materia electoral.

Al respecto, este órgano jurisdiccional federal considera correcta la calificación de la falta como grave, puesto que, como lo señaló la responsable, dentro de los principios que conforman el Estado constitucional democrático de derecho, no puede admitirse que el patrimonio de un partido político se utilice para beneficiar económicamente a sus líderes o dirigentes, a través de empresas mercantiles de su propiedad.

En efecto, como se estableció con anterioridad, es evidente que el referido partido político con su conducta violentó directamente normas jurídicas con rango de ley, particularmente lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y o), del citado código electoral federal, ya que al haber adquirido bienes y servicios de empresas mercantiles propiedad de los dirigentes del partido político, creadas justamente para esos fines, el instituto político responsable no condujo sus actividades dentro de los cauces legales, ni ajustó la conducta de sus militantes a los principios del Estado democrático de derecho, ya que las prerrogativas y financiamiento público otorgado a ese instituto político, tuvo una finalidad distinta de la legalmente establecida, puesto que sirvió para generar un beneficio económico a los líderes del partido, en franca afectación al interés público.” (SUP-RAP-34/2003).

del legislador como a la normativa administrativa desarrollada por ella misma (SUP-RAP-86/2007)²⁵.

Incluso, el principio de legalidad es susceptible de estudiarse en aplicación de los criterios de prorrateo, como se llevó a cabo en el SUP-RAP-25/2004.

B. Principio de presunción de inocencia

Por otra parte, el derecho constitucional de presunción de inocencia orienta 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 gobernados²⁶.

Para la SSTEPJF el contenido esencial del principio de presunción de inocencia comprende tres aspectos (*Cfr.* SUP-RAP-36/2004):

1. *La garantía básica del procedimiento administrativo sancionador.* Supone un límite al legislador y juez frente a la configuración de normas administrativas que impliquen una presunción de responsabilidad, y de procedimientos sancionatorios que pudieran partir de ella como premisa, por lo que en ningún caso deberá imponerse al acusado la carga de probar su inocencia.

2. *La regla de tratamiento del imputado durante el mismo.* La persona es considerada como inocente, para todos los efectos, hasta que se decrete definitivamente su responsabilidad por la autoridad sancionadora. Con ello se

²⁵ “En estrecha relación con el principio de seguridad jurídica, encontramos al principio de legalidad, el cual es la necesaria conformidad por parte de la autoridad, de que sus actos se encuentran expresamente fundamentados en el orden jurídico general, es decir, la autoridad sólo puede hacer aquello que le ésta expresamente permitido por la Ley.

En éste sentido, la doctrina administrativa ha establecido que en el principio de legalidad, se debe observar un doble proceso de sometimiento de los órganos administrativos a saber; el primero implica un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y de principios que rigen de manera amplia y/o particular el actuar del engranaje estatal; y el segundo, es la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado.” (SUP-RAP-086/2007).

²⁶ Véase Tesis XLIII/2008. Presunción de inocencia. Debe reconocerse este derecho fundamental en los procedimientos sancionadores electorales. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1543.

busca reducir al mínimo los actos de molestia o las medidas restrictivas de sus derechos fundamentales, conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Ver supra *Principio de prohibición de excesos*).

3. *La regla relativa a la carga de la prueba.* Exige la absoluta necesidad de que toda sanción esté sustentada en una actividad indagatoria del órgano competente, desarrollada de manera exhaustiva, conforme a criterios lógicos y creativos, derivados de las máximas de experiencia aplicables a cualquier investigación, por lo que deben llevarse a cabo todas las diligencias idóneas y suficientes para el conocimiento objetivo de los hechos. Implica también la obtención lícita de la prueba, es decir, con respeto a los derechos fundamentales y a las garantías procesales.

C. Afectación al bien jurídico

Para la tipificación de una falta o infracción administrativa-electoral, primordialmente, se considera su relevancia en el orden jurídico, atendiendo a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que ésta efectivamente afecte o lesione, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante, o bien, no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no se debe sancionar al sujeto²⁷.

De acuerdo con la SSTEPJF, sólo cuando un cierto objeto sea considerado, en una calificación axiológica favorable, como un bien jurídico tutelado y, por ende, merecedor de protección jurídica normativa, será aplicable una sanción; pues de otro modo, se atentaría contra otro postulado garantista del derecho administrativo sancionador: el principio de lesividad u ofensividad del hecho (SUP-RAP-041/2002).

La afectación del bien jurídico puede resultar de conductas que contravengan el debido uso de los recursos de un Partido Político, independientemente de su

²⁷ Tesis XXIX/2004. Normativa partidaria. Su violación no implica, necesariamente, la imposición de una sanción. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1435.

fuerza pública o privada, pues dicha entidad de interés público debe comprobar en todo caso el destino final de sus ingresos (SUP-RAP-515/2011).

También puede existir afectación a la transparencia como bien jurídico tutelado cuando los partidos políticos incumplan su deber de llevar un adecuado registro contable y de contar con la documentación comprobatoria de ingresos y gastos, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello (SUP-RAP-047/2007).

Otro ejemplo de afectación al bien jurídico de la equidad en la contienda se puede dar en términos del acceso a la contratación de los tiempos en los medios de comunicación, cuando los candidatos de un partido político aceptan donaciones por parte de terceros, puesto que dicha conducta representa una ventaja indebida en relación con el impacto y alcance que dicha propaganda tiene sobre los electores (SUP-RAP-47/2007).

La protección del bien jurídico también puede versar sobre la protección del paisaje urbano y del medio ambiente natural, así como en la seguridad de la vía pública. La Sala Superior ha dicho que el primero de tales bienes es requisito indispensable para una calidad de vida digna; mientras que la garantía de la seguridad en la vía pública protege otros valores como la vida y la integridad física de las personas, y libertades fundamentales como la de tránsito (*Cfr.* SUP-RAP-105/2003).

D. Principio de prohibición de analogía y mayoría de razón

La prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, tales reglas son igualmente

aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral²⁸.

Por ejemplo, se argumentó que tratándose de una pena administrativa como lo es la aplicación de una remoción a un cargo de elección popular, las autoridades podrán hacer interpretación de leyes, pero si dicha pena no está prevista en la ley es improcedente, puesto que, la interpretación de leyes debe ser estricta (Ver SUP-JDC-14795/2011).

E. Principio de prohibición de excesos

El principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad²⁹.

La Sala reconoce especialmente dichos principios sobre las facultades investigativas del IFE debe cumplir con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en todos los actos administrativos que causen molestia a los particulares (SUP-RAP-105/2010)³⁰.

²⁸ Tesis XLV/2001. Analogía y mayoría de razón. Alcances en el procedimiento administrativo sancionador electoral. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 845.

²⁹ Jurisprudencia 62/2002. Procedimiento administrativo sancionador electoral. Debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 499.

³⁰ "La Sala expuso que los parámetros a los que debe ajustarse el ejercicio de facultades investigativas del Instituto Federal Electoral "la Constitución y la Ley de la materia, otorgan al Instituto Federal Electoral facultades de investigación para el conocimiento de la verdad sobre los hechos denunciados, mediante la sustanciación de los procedimientos sancionadores en la materia.

Empero, en un Estado Constitucional de Derecho, el ejercicio de esa facultad no se ubica en un ámbito de absoluta disponibilidad del Instituto Federal Electoral, sino se encuentra sujeta, como todas las atribuciones de los órganos del Estado, a una serie de reglas que justifican su

Por ejemplo, la Sala Superior declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra del C. Miguel Ángel Yunes Márquez (entonces presidente Municipal de Boca del Río, Veracruz), tras un examen de las pruebas ofrecidas aplicando los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en la facultad investigadora (*Cfr.* SUP-RAP-8/2010, considerando quinto).

Un caso en el cual la metodología en la aplicación de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad fue distinta lo encontramos en la interpretación constitucional que realiza el TEPJF para corregir los defectos de la norma impugnada con respecto las limitantes de derecho de voto pasivo para poder ser Gobernador del Estado según la legislación de Baja California (SUP-JDC-695/2007)³¹.

existencia y que le permiten convivir armónicamente con el ejercicio de otros derechos y libertades de los gobernados.

A este respecto, el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como primera regla fundamental a todas las autoridades del país, que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Sobre este particular, la doctrina y jurisprudencia nacionales coinciden en que la fundamentación y motivación aludidas se cumplen, cuando una autoridad con facultades para emitir el acto de molestia, lo hace por escrito y, en aquél expresa, no sólo con exactitud las disposiciones, preceptos, numerales, incisos y apartados de las leyes que se estiman exactamente aplicables al caso de que se trata, sino también cuando se expresan las razones particulares, causas inmediatas y circunstancias especiales que lo justifican y, además, existe concordancia entre esa justificación y los preceptos invocados." (*Cfr.* SUP-RAP-25/2010)

³¹ La Sala interpretó que "[...] el considerar que debe otorgarse la calidad de relevante a la norma limitativa del derecho a ser votado, prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la Constitución local, produciría la disminución de la participación ciudadana, el pluralismo político y la profesionalización de la carrera política en detrimento de la consolidación de un sistema democrático".

En esas condiciones, a fin de armonizar la legislación local con el derecho fundamental de ser votado, es necesario acudir a la norma que maximice el ejercicio del derecho fundamental citado, pues el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, establece una prohibición desproporcional, innecesaria y falta de idoneidad, que no encuentra justificación en el sistema jurídico al que pertenece, por lo que, para superar esa problemática, debe entenderse permitido a quien tenga el cargo de presidente municipal, participar como candidato a Gobernador de esa entidad federada, siempre y cuando se separe de su cargo noventa días antes de la jornada electoral, puesto que así lo regula el diverso artículo 41 del mismo ordenamiento, al potencializarse el ejercicio del derecho a ser votado." (*Cfr.* SUP-JDC-695/2007, considerando quinto).

De manera especial, la información solicitada por el Consejo General del IFE a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debe cumplir con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (SUP-RAP-048/2002)³².

a) Criterio de idoneidad

Se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario.

El criterio de idoneidad aplicado en materia probatoria puede verse satisfecho con el reconocimiento de los hechos, debido al principio de que sólo son materia de prueba los hechos controvertidos (SUP-JRC-377/2010)³³.

³² “Así, para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pueda proporcionar al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la información que le solicite, relacionada con los instrumentos y operaciones de los partidos políticos en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros del sistema financiero nacional debe cumplir su solicitud con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, esto es, si en la revisión de los informes de los partidos, el Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos competentes, estima que determinada información es relevante para comprobar o corroborar los depósitos, servicios u operaciones realizados por un partido político en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros del sistema financiero nacional, o bien, para verificar o esclarecer algunos hechos, debe de considerar si la solicitud de determinados datos, informes o documentos es idónea, es decir, estimar racionalmente si la obtención de esa información conduce o no a resultados previsiblemente objetivos y ciertos, y por tanto, que se trata de elementos que permiten el ejercicio eficaz de sus facultades de fiscalización, previstas constitucional y legalmente.” (SUP-RAP-048/2002).

³³ En esta sentencia, la Sala Superior confirmó la sentencia emitida por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (*Cfr.* SUP-JRC-377/2010 resolutive único), donde el actor se quejaba de la omisión de una investigación exhaustiva por parte de la autoridad responsable al hacer uso de sus facultades de investigación.

Sin embargo, para la Sala Superior el verdadero objeto de la litis no era tanto la prueba de los hechos sino su valoración, según lo dedujo al pronunciar que: “Si en el procedimiento natural la litis se constriñe a determinar si los hechos de propaganda o promocionales que refirieron los partidos actores [...] constituyen propaganda electoral o actos anticipados de precampaña realizados mediante el posicionamiento de la imagen del C. Manuel Añorve Baños, dicha circunstancia, no exige la corroboración reiterada de su existencia en el mundo real por parte del órgano administrativo electoral, sino de una valoración jurídica acerca de su naturaleza en el contexto de la norma electoral.”

Así, el criterio de la idoneidad aplicado por la Sala Superior en su resolución SUP-JRC-377/2010 deriva la aptitud del reconocimiento implícito o explícito por las partes de la existencia de propaganda o promocionales de los que se quejaba la parte actora como actos anticipados de campaña, puesto que sólo son objeto de prueba los hechos controvertidos.

También, el criterio de idoneidad supone valorar el tiempo de afectación de las diligencias de investigación, la menor afectación a los derechos de terceros, así como una presunción mínima sobre la participación de éstos en la comisión de delitos (SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 acumulados)³⁴.

Por otra parte, el criterio de idoneidad en la solicitud de pruebas se vincula con algunos principios éticos como la objetividad y la imparcialidad, a efecto de no realizar diligencias perjudiciales de forma injustificada (SUP-RAP-048/2002)³⁵.

³⁴ “En el procedimiento administrativo cabe la posibilidad de que la autoridad considere si determinadas diligencias son conducentes para esclarecer los hechos denunciados, pero para ordenar su práctica deberá considerar que sean idóneas, es decir, estimará racionalmente si conducen o no a resultados previsiblemente objetivos y ciertos, para lo cual habrá de precisar en qué medida pueden ser aptas para un fin probatorio, si se acercará a él o por lo menos lo facilitará, o bien, si por el contrario, en realidad se alejará de él o dificultará su satisfacción. Esto es, la idoneidad impone que las medidas no sólo sean adecuadas para conseguir un fin determinado, sino que además deben tener ciertas probabilidades de ser eficaces.

Bajo este criterio, la diligencia que se ordene habrá de poner especial cuidado en la extensión que tendrá, en cuanto a las personas que, en su caso, serán objeto de la molestia y las cosas que de ellas sean investigadas, así como el tiempo que permanecerá la afectación, pues de no ser así se correría el riesgo de cometer un exceso o abuso en la investigación de los hechos materia de la queja; así se impide aplicar sobre terceros (respecto de quienes no se tiene indicio o principio de prueba alguno con relación a los hechos denunciados) medidas de considerable afectación, al exigir que la diligencia se sustente en la existencia de motivos racionalmente suficientes para tener una mínima convicción sobre la probabilidad o verosimilitud de su participación en los hechos que sustenten la queja, para que resulte legítimo requerir de su colaboración para el esclarecimiento de la verdad, ante el ponderado éxito previsible de la medida, o bien, que las molestias que se les infieran sean las mínimas posibles, pero sustentadas en una determinación debidamente fundada y motivada.

La idoneidad también está vinculada a la intencionalidad o actitud que la autoridad tiene al ordenar ciertas medidas, pues el motivo de su realización habrá de ser objetivo e imparcial, privilegiando el conocimiento de la verdad objetiva por encima de prejuicios o hipótesis preconcebidas, descontando la intención de perjudicar o beneficiar a alguien.

Dicha característica, si bien pertenece al ánimo interno de quien encarna a la autoridad investigadora, se refleja en la forma de solicitar la información, por ejemplo, si lo hace sin incluir todos los datos o pide más de lo objetivamente necesario; así como la previsión del manejo que hará con el resultado de tales investigaciones, pues la información debe utilizarla exclusivamente en lo que contribuya a esclarecer el asunto y debe devolver lo que estime inconducente, o vedar el conocimiento a terceros de los informes o documentación de los que manifiestamente no se pueda obtener elementos para el esclarecimiento de los hechos denunciados.” (Cfr. SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 acumulados).

³⁵ En palabras de la Sala Superior: “La idoneidad también hace relación con la intencionalidad o actitud que se tiene al solicitar información, pues el motivo de su requerimiento habrá de ser objetivo e imparcial, privilegiando el conocimiento de la verdad objetiva por encima de prejuicios o

El criterio de idoneidad también es aplicable en materia de pruebas periciales específicamente contables. Así, los elementos a valorar en la aportación de las mismas se resumen en a) la idoneidad de los peritos; b) la lógica de los razonamientos expuestos por ellos en sus dictámenes; c) la adecuación entre las conclusiones de tales dictámenes y los hechos que configuren el tipo de conducta irregular; d) que lo manifestado por los peritos esté apoyado en documentos que corroboren sus asertos y tengan eficacia acreditativa y, finalmente, e) que las opiniones que emitan los peritos en sus dictámenes se refieran a cuestiones propias de su función, sin abordar cuestiones que no sean propias de su especialidad. (SUP-RAP-034/2003 y SUP-RAP-035/2003, acumulados)³⁶.

b) Criterio de necesidad o de intervención mínima

Al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

Al iniciar un procedimiento de investigación ante la “probable comisión de un delito” se manifiesta también el criterio de necesidad al tener que aportar elementos para apreciar mayor factibilidad de que las afirmaciones o negaciones sobre los hechos invocados como constitutivos de ilícitos denunciados en la queja, y de que los mismos estén en condiciones de corresponder a la realidad (SUP-RAP-051/2002).

hipótesis preconcebidas, descontando la intención de perjudicar o beneficiar a alguien.” (SUP-RAP-048/2002).

³⁶ “La valoración de la prueba pericial queda al prudente arbitrio de la autoridad juzgadora; esto es, no se trata de una prueba que por sí sola constituya prueba plena, sino que, por el contrario, se deben de tomar en cuenta una serie de exigencias que se deben satisfacer para que el dictamen pericial en cuestión tenga alguna eficacia probatoria. Sostiene la doctrina, la legislación y la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación que la prueba pericial se encuentra sometida a la libre valoración de la autoridad juzgadora, lo cual significa que la autoridad deberá sopesar la idoneidad de la prueba, la justificación y su objeto.” (Cfr. SUP-RAP-034/2003 y SUP-RAP-035/2003, acumulados).

El criterio de necesidad tiene como condiciones previas para su cumplimentación la exigencia de llevar un control y vigilancia de los recursos económicos de los partidos políticos y/o candidatos (SUP-RAP-048/2002)³⁷.

Un ejemplo de aplicación del principio de necesidad también se ve reflejado en la aportación de pruebas de los informe de gastos de campaña en las elecciones federales, es decir, no basta con las afirmaciones planteadas por una coalición o partido político respecto de sus gastos sino que la misma debe comprobar con la documentación pertinente la erogación de tales montos. Lo contrario da lugar a una sanción (Cfr. SUP-RAP-44/2007)³⁸.

³⁷ Al respecto, la Sala Superior recordó lo siguiente: “De esta manera, la necesidad de llevar un control y vigilancia de los recursos económicos que se emplean en los mismos, ya sea que se trate de recursos del partido político, o bien, de los propios precandidatos o candidatos internos, resulta congruente con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución federal, en el sentido de que la autoridad electoral debe ejercer un control y vigilancia del origen y uso de **todos** los recursos con los que cuente un partido político. Al respecto, es pertinente recordar lo que se señaló en la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis en materia electoral, con la cual se estableció la norma antes precisada, y que fue en el siguiente sentido:

... la iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, con el objeto de dar fundamento al marco legal secundario que habrá de contener dicho sistema, además de puntualizar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos en las campañas electorales, los montos máximos que podrán tener las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y las correspondientes sanciones ante el eventual incumplimiento de las reglas del financiamiento.

Con lo anterior se pretende sentar las bases para una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos, que responda al **interés de la sociedad por brindar una máxima transparencia a la obtención y utilización de recursos por parte de dichas organizaciones**. Esta política promoverá asimismo, una mayor confianza de los mexicanos en sus organizaciones partidistas contribuyendo así a impulsar la participación ciudadana en la vida democrática del país.” (Ver SUP-RAP-048/2002).

³⁸ En este sentido la Sala dijo que “las inconsistencias que dan lugar a la falta atribuida al apelante se advierten en el informe rendido con motivo de los gastos de campaña de las elecciones federales, que es responsabilidad del partido (por mandamiento legal) la cual no sólo implica la carga de informar los ingresos y los egresos, sino conlleva el deber de comprobar lo reportado con prueba documental suficiente, y la necesidad de precisar todos los registros que evidencien la disposición de los recursos, incluidos los efectuados por los comités estatales, y comprobarlos, pues no se trata de dos operaciones distintas, sino de una misma disposición de recursos registrada doblemente: por el órgano nacional y por el comité estatal. En esa virtud, es inconcuso que ambos registros contables corresponden a la misma aplicación de los recursos, de ahí que deban ser reportados congruentemente y comprobados en forma plena.” (SUP-RAP-44/2007, Conclusiones 6, 8 y 9 del juicio).

Un ejemplo de necesidad al recabar pruebas es la solicitud del informe detallado respecto de los ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para un proceso electoral federal (SUP-RAP-18/2006)³⁹.

c) Criterio de proporcionalidad

La autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

El criterio de la proporcionalidad evita que se aplique mecánicamente una sanción por cálculos aritméticos, puesto que requiere del análisis de varios

³⁹ Respecto a la alegación de la parte actora en el juicio SUP-RAP-018/2006, la Sala resolvió que sí era fundado y motivado el requerimiento realizado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas mediante oficio STCFRPAP/816/05 de nueve de junio del año dos mil cinco, en base a las siguientes disposiciones normativas: "Los artículos 49-A, párrafo 1, 49, párrafo 6, 49-B, párrafo 2, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 16-A, párrafo 1, y 18 del Reglamento respectivo para apoyar la solicitud de los informes detallados sobre los gastos del Partido Acción Nacional por los aspirantes al cargo de Presidente de la República. Asimismo en el oficio de referencia se citó el acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas emitido el dos de junio del año dos mil cinco, denominado: "Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas por el que se instruye al Secretario Técnico para que solicite a los Partidos Políticos Nacionales que presenten Informe Detallado respecto de sus ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el Proceso Electoral Federal de 2005-2006".

Según la Sala, las razones y motivos por los que la comisión de fiscalización estimó necesaria la solicitud de los referidos informes detallados fueron expuestas a lo largo del oficio de referencia, las cuales ya han quedado precisadas al contestar el argumento anterior y que fundamentalmente se hacen consistir en la necesidad de que en todo momento exista una cabal rendición de cuentas de los partidos políticos ante la ciudadanía y esta rendición de cuentas tiene como objeto la promoción de la transparencia sobre el origen de los ingresos obtenidos por los partidos políticos, por conducto de los aspirantes a la candidatura a la Presidencia de la República." (Cfr. SUP-RAP-18/2006, considerando séptimo).

elementos tanto objetivos como subjetivos alrededor del delito (SUP-RAP-050/2001)⁴⁰.

La ponderación exigida mediante el criterio de proporcionalidad entre los valores e intereses constitucionalmente protegidos vs los intereses de una persona física o moral a efecto de establecer una relación razonable en una sanción, conlleva el análisis de tres condiciones necesarias: a) La gravedad de los hechos denunciados; b) La naturaleza de los hechos enfrentados; y c) El carácter del titular del derecho (SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 acumulados)⁴¹.

F. Principio de congruencia

Como señala la jurisprudencia 28/2009 del TEPJF, el artículo 17 de la CPEUM establece las resoluciones se realizarán de manera pronta, completa e imparcial, de ahí se deriva que las resoluciones deben ser congruentes del latín *congruentia*,

⁴⁰ “La sanción no se puede sujetar a un estimado aritmético, tomando en consideración solamente elementos cuantitativos, ya que se dejan de lado situaciones tales como el grado de responsabilidad en razón de la calidad de la participación, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la existencia de dolo o culpa, el conocimiento o desconocimiento de la conducta y la norma infringida, excluyentes de responsabilidad, atenuantes, agravantes, reincidencia, objeto de la sanción a imponer, es decir, la responsabilidad en la comisión de una determinada conducta no se puede prorratear, lo que sí es posible en el caso de las sanciones en la que la proporcionalidad está sujeta a la capacidad contributiva y las condiciones materiales del infractor.” (Cfr. SUP-RAP-050/2001).

⁴¹ De acuerdo con la Sala Superior, “Llega a ser indispensable que por el criterio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo, la autoridad pondere los valores e intereses constitucionalmente protegidos, según las circunstancias del caso concreto, conforme a los cuales determine si el sacrificio de los intereses individuales de una persona física o moral, guarda una relación razonable con la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, de tal suerte que si una actuación determinada comporta una excesiva afectación, pudiera considerarse inadmisibile.

Para llevar a cabo la señalada ponderación, la autoridad investigadora debe sopesar la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, para lo cual es menester que se precisen explícitamente, las consideraciones al tenor de las cuales se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de la preservación de otro valor. Se trata de que la autoridad considere la probabilidad de que los hechos sustentantes de la denuncia puedan llegar a ser efectivamente corroborables y, por ende, la trascendencia y afectación que podría haberse generado de ser ciertos, circunstancia bajo la cual, le será posible apreciar si la molestia inferida vale, en función de su naturaleza, aquilatando inclusive la intensidad de la afectación frente a lo que se pretende obtener.” (Cfr. SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 acumulados)

es la coherencia o relación lógica, esto es la ausencia de contradicciones, ya que esto invalida el sistema, documento o conclusión.

En el caso de la cuarta sanción más cuantiosa en la historia del IFE se violó este principio y la multa quedó sin efectos.

El CGIFE sancionó por los mismos hechos, pero en procedimientos diversos, en tres resoluciones al Partido Verde Ecologista de México, sin embargo, en las dos primeras atribuyó al citado instituto político *culpa in vigilando*, por la omisión de implementar acciones para impedir la difusión de los promocionales motivo de denuncia, que constituían propaganda electoral a su favor, contratados por una empresa de carácter mercantil y aportados por simpatizantes, por lo cual la autoridad responsable arribó a la conclusión de que el partido político adquirió tiempo en televisión, sin embargo, en la última resolución se sancionó por responsabilidad directa, toda vez que el Partido Verde Ecologista de México recibió una aportación en especie de una persona prohibida (SUP-RAP-35/2012, SUP-RAP-28/2012, SUP-RAP-36/2012 Y SUP-RAP-37/2012, ACUMULADOS).

Por tanto, para la SSTEPJF fue evidente que en un segundo procedimiento administrativo sancionador atribuye otro tipo de responsabilidad, lo cual implicó violación al principio de congruencia, lo que es inconstitucional.

G. Principio de culpabilidad

En el Derecho Administrativo Sancionador la culpabilidad puede entenderse como una cuestión pacífica que, basada en un dogma constitucional indiscutible y en una teoría penal consolidada, sólo ofrece algunas dificultades, más o menos graves pero superables, a la hora de trasponer los principios penales a las infracciones administrativas (Nieto 2008, p.371).

En la Constitución española no existe un precepto en el que se recoja expresamente el principio de culpabilidad; sin embargo, del análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional no cabe duda que este principio deriva directamente

de la Norma Suprema. Se trata de uno de los principios básicos del Ordenamiento punitivo del Estado, y así lo han reconocido todos los poderes públicos (De Palma 1996, p. 54).

En México, los Magistrados del TEPJF han sostenido que en el derecho administrativo sancionador, el principio de culpabilidad tiene matices importantes respecto a la forma como opera en materia penal, puesto que se acepta la infracción por el mero incumplimiento de la ley y la capacidad de las personas jurídicas para cometer infracciones y ser sancionadas administrativamente (véase el SUP-RAP-111/2013).

En la materia electoral se ha distinguido la responsabilidad de los partidos políticos (en su calidad de entes jurídicos) por infracciones que les son propias y por infracciones ajenas.

En efecto, la Sala Superior ha sostenido que:

a) Los partidos políticos pueden ser directamente responsables por actos de sus representantes, dirigentes o de personas que inequívocamente concreten su voluntad y participen mediante una acción u omisión en la preparación, ejecución o ayuda para la comisión de algún acto ilícito; por ejemplo, cuando los partidos políticos difunden por sí mismos mensajes, contratan directamente propaganda ilícita, o facilitan los medios de ejecución, como ocurriría si en el tiempo que el Estado otorga a los partidos se lleva a cabo algún acto ilícito (SUP-RAP-225/2009, SUP-RAP-176/2010 y SUP-RAP-177/2010).

b) La responsabilidad directa de los partidos, por conductas ajenas no debe operar por la sola acreditación de una infracción cometida por algún tercero, que pueda redituar en un beneficio para la consecución propia de los fines del partido, sino que es necesario que las circunstancias de los hechos en que se funda la infracción permitan, razonablemente, considerar a los partidos como responsables directos de la conducta infractora, por haber aprobado o autorizado la conducta ilícita (SUP-RAP-225/2009, SUP-RAP-176/2010 y SUP-RAP-177/2010).

c) Los partidos pueden ser indirectamente responsables, a través de la institución jurídica conocida como *culpa in vigilando*, cuando incumplan con su deber de garante, por falta razonable de supervisión o acción para prevenir, impedir, interrumpir o rechazar los actos ilícitos, realizada por sus simpatizantes, candidatos, militantes o de terceros, si respecto de su conducta les es exigible un deber de cuidado. (SUP-RAP-511/2012)⁴²

d) La *culpa in vigilando* de los partidos no debe operar de manera automática con la sola acreditación de una irregularidad cometida por algún candidato, simpatizante o tercero que pueda reeditar en un beneficio en la consecución propia de los fines del partido, o simplemente provoque una desmejora en perjuicio de terceros, sino que es necesario que las circunstancias de los hechos en que se funda tal irregularidad permitan razonablemente a los partidos prevenir su realización o, en su caso, si la conducta ya se ha cometido, deslindarse o desvincularse de manera oportuna y eficaz.

VI. Las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa

Para la imposición de sanciones es necesaria la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General del IFE, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida:

a) Las de carácter objetivo: La gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución;

b) Las subjetivas: El enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, v. gr. El grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia, que rodean a la contravención de la norma administrativa.

⁴² Véase la tesis la tesis XXXIV/2004 con rubro "Partidos políticos. Son imputables por la conducta de sus miembros y personas relacionadas con sus actividades", consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo 2, p. 1501, en la cual la Sala Superior determinó que los partidos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e, incluso, personas ajenas al partido político.

De acuerdo con el TEPJF, en los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio⁴³.

Para que se puedan cumplir las finalidades perseguidas por la sanción, debe existir la certeza de que su autor no obtenga provecho de ninguna especie, sino por el contrario, que resulte en un perjuicio en la esfera jurídica de sus derechos (patrimoniales, de libertad, etcétera) porque sólo de esta forma se logra la persuasión perseguida.

Cuando se trate de sanciones relacionadas con ilícitos derivados de aportaciones al financiamiento que no provengan del erario público, la multa no podrá ser, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, menor a la cantidad objeto del ilícito.

Para instar la facultad investigadora de la autoridad administrativa sobre presuntas infracciones a la normatividad electoral, es preciso que las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos o funcionarios (véase el SUP-RAP-223/2008):

- a) Estén sustentadas en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron, y
- b) Aportar por lo menos un mínimo de material probatorio.

El TEPJF ha establecido el cumplimiento excepcional de definitividad en los siguientes términos:

Dado que el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, contiene la determinación sobre

⁴³ Véase la tesis XII/2004 de Rubro: Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador electoral. si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso, *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tesis, Volumen 2, Tomo II, p. 1538.

la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado, el requisito de definitividad se cumple, excepcionalmente, para hacer procedente el medio de impugnación previsto en la legislación aplicable, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales del actor.

Para efecto de la calificación de las faltas y la individualización de las sanciones, los criterios establecidos mediante la sentencias recaídas a los expedientes identificados con los números SUP-RAP-85/2006, y SUP-RAP-83/2007, del 21 de marzo y 07 de noviembre ambos de 2007, respectivamente, emitidos por la SSTEPJF, criterios orientadores para el Consejo General como elementos para determinar la gravedad de la falta, la individualización de la sanción y la reincidencia (SUP-RAP-0515-2011).

Hasta aquí con los principios, ahora veamos el contenido de las normas aplicables.

1. Normatividad

Diversos preceptos establecen la obligación de la autoridad administrativa electoral de tomar en cuenta diversas circunstancias a la hora de individualizar la sanción, el texto normativo de donde partirán las diversas interpretaciones es el siguiente:

a) *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:*

"Artículo 355

5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Capítulo Quinto

Del procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos

Artículo 378

1. El Consejo General, una vez que conozca el proyecto de resolución, procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.
2. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta:
 - a) Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta;
 - b) Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma transgredida y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma; y
 - c) _____ En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

3. Si durante la substanciación de alguna queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del Consejo que proceda a dar parte a las autoridades competentes.

b) *Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización*

Artículo 23. Requisitos

Requisitos

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

IV. La **descripción** de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan **verosímil** la versión de los hechos denunciados;

c) *Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (CG316/2008)*

ARTÍCULO 17

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, el cual deberá expresar:

c) La **narración** de los hechos que la motiven, en donde se describan las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan **verosímil** la versión de los mismos;

d) *Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral*

Artículo 60

Individualización de las sanciones

1. Para la individualización de las sanciones a que se refiere el artículo anterior, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta, entre otras consideraciones, las siguientes:

c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción. Para ello el Instituto **valorará** si la falta fue *sistemática* y si constituyó una *unidad o multiplicidad de irregularidades*;

e) Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización

Artículo 23

Requisitos

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados

2. Explicación de algunos conceptos

Los preceptos anteriores imponen diversas obligaciones derivadas de términos que aun siendo comunes, es necesario explicar a continuación.

a) Modo

En el DRAE, entre otros significados, el modo implica el aspecto que ante el observador presenta una acción o un ser.

Está condicionado por los adverbios que contestan la pregunta ¿cómo? Se trata de “cómo” fue realizada la conducta que es sancionada. Es decir, es el conjunto de características o circunstancias que distinguen la realización de una acción.

b) *Tiempo*

Hace referencia al momento en que se comete la conducta que será sancionada. La valoración del tiempo es muy importante al ser tomada en cuenta por el juzgador ya que el tiempo puede dar una perspectiva atenuante o agravante para sancionar.

c) *Lugar*

Hace referencia al espacio físico en que ocurrió la conducta que será sancionada. Es la porción del espacio, real o imaginada, en que se sitúa algo y/o el ámbito territorial, en donde se susciten los acontecimientos.

d) *Definición*

En el DRAE definir es un verbo transitivo que implica explicar, definir o representar con detalle las cualidades, características o circunstancias de algo o de alguien: describir un paisaje.

El objetivo de la descripción es presentar de manera clara una explicación sobre algo. Es importante señalar que en la descripción es importante mencionar características del objeto sujeto a descripción. Cualquier cualidad que lo distinga de otros objetos es importante.

La descripción debe ser detallada, y se deben mencionar una a una las cualidades del objeto. La descripción sirve para establecer diferencias y semejanzas de un objeto con otros objetos, es decir, para conocer y comparar.

En los retratos hablados objetivo es describir las facciones más exactas de un criminal y distribuir el alerta en una comunidad o a través de redes globales como Interpol.

e) Narración

Para el DRAE, Narración proviene del latín *narratio*, se trata de un término que tiene tres grandes usos: En primer lugar, se trata de la acción y efecto de narrar (contar o referir una historia, ya sea verídica o ficticia). Una narración es, por otra parte, un cuento o una novela (o sea el producto del proceso de narrar). En la retórica, por último, la narración es una de las tres partes en que puede dividirse el discurso (es un aspecto técnico).

Se denomina narración al resultado de la acción de *narrar*, esto es, de referir lingüística o visualmente una sucesión de hechos que se producen a lo largo de un tiempo determinado y que, normalmente, da como resultado la variación o transformación, en el sentido que sea, de la situación inicial.

“La última narración del aclamado autor canadiense transcurre en el siglo XVII”, “El jurado destacó el carácter dinámico y ágil de la narración que se quedó con el premio más importante del concurso”.

f) Verosímil

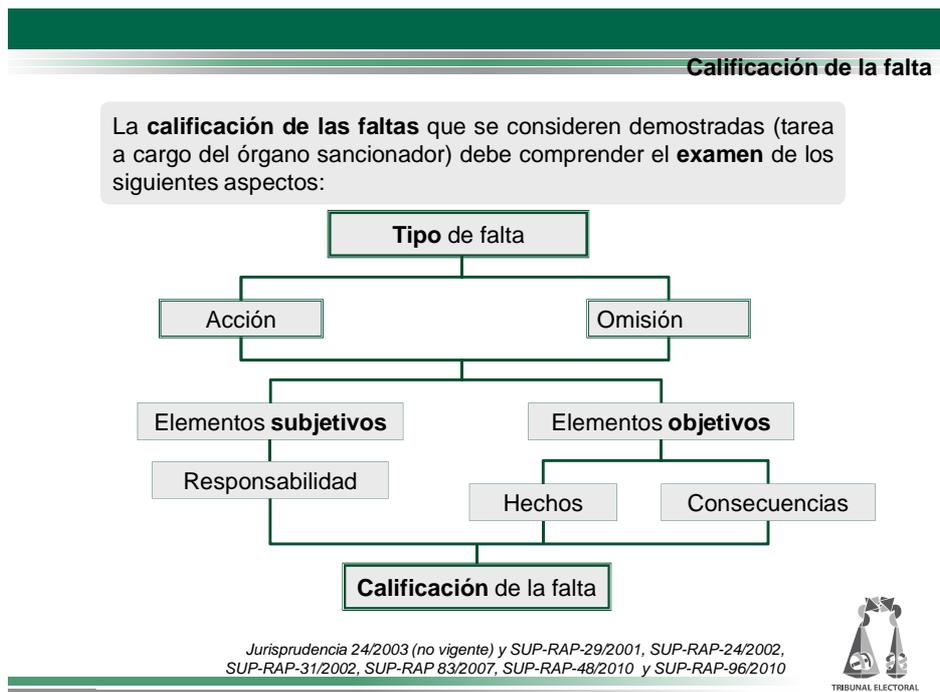
El DRAE define verosímil como un adjetivo con apariencia de verdadero, o, en una segunda acepción, creíble.

Es aquello que tiene apariencia de verdadero. Por lo tanto, resulta creíble ya que no ofrece carácter de falsedad. Esto no implica que sea imposible que lo verosímil pueda resultar falso; sin embargo, al ser verosímil, termina siendo congruente dentro del contexto, sin embargo, puede ser refutado o derrotada esa conclusión cuando exista nueva evidencia que así lo permita.

“No sé si es verdad lo que dijo, pero al menos suena verosímil”, “La Justicia deberá determinar si el acusado se encontraba en la escena del crimen, pero sus declaraciones públicas resultaron verosímiles y convencieron a los familiares de la víctima”, “Los gráficos del nuevo juego de fútbol son tan verosímiles que muchos piensan que se trata de una película”.

B. Elementos específicos para la individualización de la sanción

Una vez calificada la falta con todos sus elementos (CCJE 2013):



(Presentación institucional del CCJE sobre el DASE)

Se procede a individualizar la sanción, para ello el juzgador debe tomar en cuenta las circunstancias que establece la legislación electoral.

Es importante señalar que para calificar la gravedad de la falta se pueden actualizar en el caso concreto sólo algunas de ellas y otras no (SUP-RAP-0474-2012).

Para cumplir con el principio de exhaustividad⁴⁴ en la motivación, el operador jurídico debe estudiar bajo parámetros de justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad⁴⁵, las siguientes circunstancias:

1. La gravedad de la responsabilidad que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan

El artículo 22 de la CPEUM establece la prohibición de las multas excesivas y la obligación de las penas proporcionales al delito que sancione al bien jurídico afectado, estos elementos hacen indispensable establecer la gravedad de la conducta, con el objeto de no incurrir en una desproporcionada multa excesiva (SUP-RAP-0013-1998).

En el mismo sentido, siguiendo a Bolio (2010, 418) también aplica, en su caso, los principios generales del Derecho resumidos en los aforismos latinos *In poenis, benignior est interpretatio facienda* (en la aplicación de las penas hay que atenderse a las penas más benignas) y *Benignius leges intterpretandae sunt, quo voluntas earum conservetur* (las leyes han de interpretarse en el sentido más benigno donde se conserve su disposición) (SUP-RAP-025/2002).

Para valorar la gravedad de la falta el juzgador debe analizar el valor protegido o trascendencia de la norma y la magnitud de los valores protegidos (SUP-RAP-0106-2003).

El valor protegido regularmente es la equidad de la contienda, para eso se han regulado el derecho de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión, el financiamiento, la prohibición de denigración o calumnia, entre otros.

Otro aspecto relevante es el análisis la comisión reiterada o sistemática de la conducta⁴⁶, por ejemplo, en el caso de fiscalización, para la SSTEPJF esta se da

⁴⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 43/2002. Principio de Exhaustividad. Las autoridades electorales deben observarlo en las resoluciones que emitan. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, pp. 492 y 493.

⁴⁵ SUP-RAP-272/2009 Y ACUMULADOS.

cuando la falta cometida sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios⁴⁷.

Para la SSTEPJF una vez que demostrada la falta procede la sanción mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes⁴⁸, igual razonamiento se podría realizar respecto a la gravedad de la falta, una vez establecida la conducta ilícita, procede la calificación mínima que en este caso es levísima.

¿Cuáles deberían ser los pasos que deba seguir quién califica la gravedad de la conducta?

Lo primero que debemos analizar para contestar dicha pregunta es determinar los elementos relevantes que toma el orden jurídico, así el operador jurídico debe analizar:

La calidad del sujeto infractor: partido político, candidato, simpatizante, o empresa.

El tipo de responsabilidad: acción u omisión.

La norma o principio violado.

Si la conducta fue intencional o no.

Hay que tomar en cuenta que en algunos casos la propia legislación califica como grave la conducta, por ejemplo en el caso de la venta de tiempo de transmisión o la difusión de propaganda ordenada por personas distintas al IFE, realizada por concesionarios o permisionarios de radio y televisión, siempre y cuando se trate

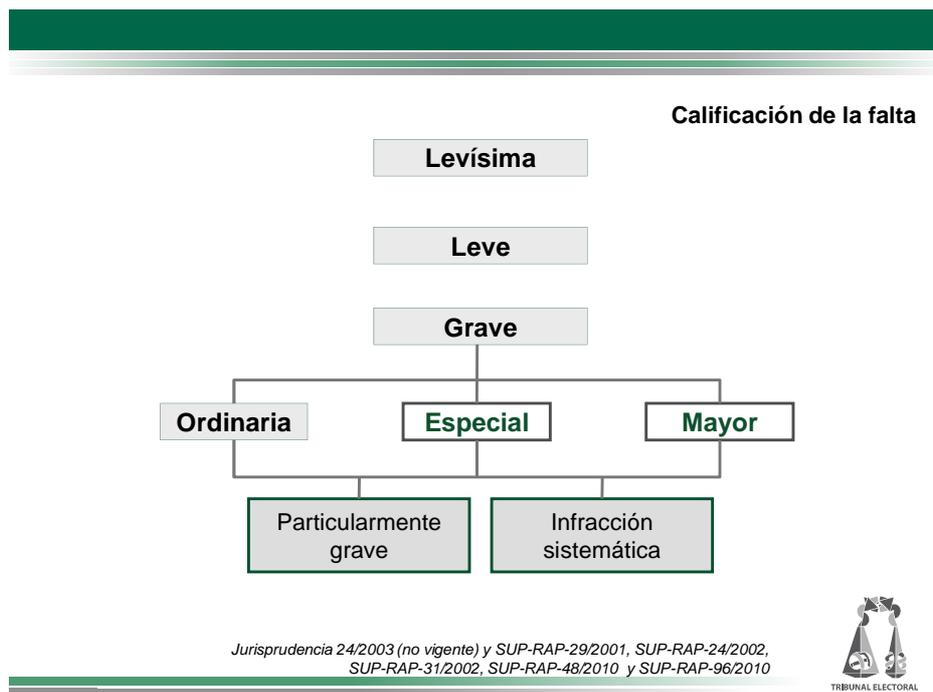
⁴⁶ Cfr. SUP-RAP-0291-2009.

⁴⁷ Por ejemplo, en los expedientes SDF-RAP-0067-2012 y SUP-RAP-0233-2012.

⁴⁸ Véase la Tesis XXVIII/2003. Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo 2, pp. 1682 y 1683.

de una conducta reiterada (Cofipe artículo 354, inciso f), fracción IV, en relación con el numeral 350, párrafo 1, incisos a) y b))⁴⁹.

Después de tomar en cuenta los elementos anteriores, la falta deberá ser calificada en alguno de los siguientes grados⁵⁰:



(Presentación institucional del CCJE relativa al DASE)

La gravedad de cada una de las infracciones debe ser calificada de manera individual, aun cuando la queja contenga diversas irregularidades, incluso se puede dar el caso que una infracción calificada con una gravedad menor que otra, reciba una multa mayor (SUP-RAP-024/2002).

⁴⁹ Véase la tesis de jurisprudencia 9/2011. Radio y televisión. infracciones graves en materia electoral. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo 1, pp. 556 y 557.

⁵⁰ Véase la tesis de jurisprudencia 24/2003 (no vigente).

Por ejemplo, en el caso de existan una diversidad de spots tanto televisión de como de radio en la misma denuncia, deben estudiarse por separado ya que su impacto es diferente “en razón de que en los primeros se proyecta imagen y sonido, en tanto que en los segundos, únicamente existe difusión de sonido” (SUP-RAP-127/2012).

Otro aspecto relevante a considerar es que para suprimir las prácticas es necesario que la comisión de la infracción en cuestión de ninguna manera resulte más benéfica económicamente para el infractor, que el cumplimiento de la norma infringida.⁵¹

2. Circunstancias de modo, tiempo y lugar

La doctrina más desarrollada sobre el tema proviene del derecho penal, en donde el legislador, en la propia tipificación de las conductas, suele incluir circunstancias de modo, tiempo, lugar y ocasión, en el caso de los delitos electorales pueden ser la jornada electoral, el proceso electoral en cualquier tiempo, en el desarrollo de actos públicos de su ministerio, entre otras (Bunster 2006, 14), lo mismo puede aplicar a las infracciones administrativas.

Por ejemplo, el tipo penal previsto en el artículo 403-III del Código Penal Federal requiere que la conducta se verifique en la casilla electoral o en el lugar donde se encuentren los votantes (circunstancia de lugar), el día de la jornada electoral (circunstancia de tiempo) con motivo de la elecciones (circunstancia de ocasión) (Bunster 2006, 10).

Para Ouviaña (2006) el tema de las "circunstancias" se introduce en el pensamiento penal vinculado al problema de la peculiaridad de las conductas delictivas y, por las razones apuntadas, aquéllas afectarán la medida de la pena ordinaria.

⁵¹ Véase las resoluciones recaídas a los expedientes SUP-RAP-68/2007; SUP-RAP-48/2007, SUP-RAP-284/2009 y SUP-RAP-96/2010.

El legislador puede elegir entre dos posibles sistemas para valorar la posible concurrencia de tales circunstancias de ejecución. El primero consiste en su expresa incorporación a un tipo penal, sea como básico, agravado o atenuado, al que respectivamente habrá asociado una diferente pena (Ouviña 2006, 2).

En cambio, sigue Ouviaña (2006, 2) el legislador puede optar por un segundo modo de encarar el problema, otorgándole al Juez la atribución de ponderarlas con posterioridad al hecho, ejerciendo un proceso de individuación de la pena conforme a las particulares circunstancias en que aquél hubiera sido ejecutado.

El segundo modelo, las posibles, y por tanto eventuales, circunstancias de ejecución no están atrapadas por la figura delictiva, de modo tal que aquéllas no integran el juicio de tipicidad. A lo sumo, si así fuera cometido el delito, serán como operadores en el oportuno juicio de culpabilidad. Como el legislador ha optado por no incluir las circunstancias en ninguno de los tipos de la parte especial, la cuestión queda desplazada a la parte general, al capítulo de la individuación de las penas, para lo cual el Código debe contar con reglas expresas que instrumenten el ejercicio de la facultad legal-mente delegada en el magistrado.

Una misma circunstancia no puede comportarse al mismo tiempo y respecto al mismo hecho como agravante y como atenuante, toda vez que entre ellas existe una relación disyuntiva que las hace lógica y jurídicamente incompatibles. Pero, a pesar de que atenuantes y agravantes aparentan ser nociones implicadas en una mutua complementación lógica, tal relación no siempre ha sido necesariamente respetada en los ordenamientos penales, por lo que resulta jurídicamente posible que la ausencia de una no determine la existencia de la otra (Ouviaña 2006, 2).

En materia de DASE es evidente que el legislador ha dejado una gran discrecionalidad al operador jurídico y en la mayoría de las ocasiones ha preferido la segunda de las opciones.

Cuando se determina la infracción ya existe una valoración del juzgador, lo que es necesario reflexionar es si existe o no una recalificación de la conducta al individualizar la sanción.

Por ejemplo, el ahora Magistrado Juan Carlos Silva Adaya señala que se puede coincidir con la forma en que se individualizó la sanción en el asunto de “Amigos de Fox”, porque debe partirse de la base de que para cuantificar el periodo por el cual se suprimiría totalmente la entrega a las ministraciones del financiamiento que le corresponde a los partidos políticos es necesario partir de la base de que, al menos, debe considerarse un tiempo suficiente para cubrir la suma producto del financiamiento paralelo y, posteriormente, un espacio más de tiempo para conseguir dar satisfacción a los fines de una sanción adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva (Silva 2008, pp. 1381-1383).

Empero, cuando en la sentencia se dice cuáles son las características que debe revestir una sanción proporcional se analizan de nuevo los valores o bienes jurídicos afectados, lo cual también se precisa cuando se determina por qué la sanción es eficaz, llama la atención porque pareciera que una misma situación sirve para dos efectos, lo cual, desde su punto de vista, sería incorrecto, al haber una valoración doble de la misma circunstancia.

Sin embargo, continua Silva Adaya es preciso destacar que el inconveniente a que se conduce con el sistema adoptado en la resolución es que elementos circunstanciales sirven para establecer la tipicidad y la responsabilidad, por una parte, así como para la individualización de la sanción, por la otra, lo cual podría generar una situación de “recalificación de la conducta”.⁵²

En el caso de adquisición o contratación de tiempos en radio y/o televisión son un buen ejemplo para analizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar:

- i. El tipo de género periodístico y la cantidad de impactos difundidos (modo).

⁵² Idem

- ii. La cobertura (lugar).
- iii. Cuándo fueron difundidos y la duración de cada uno (tiempo).

3. Las condiciones socioeconómicas del infractor

Es común que la autoridad administrativa en la sustanciación del procedimiento le falte exhaustividad en la investigación de las condiciones económicas y financieras del denunciado, para así poder determinar la aplicación de la sanción (véase por ejemplo las resoluciones sobre los expedientes SUP-RAP-0096-2010 y SUP-JRC-0119-2012)⁵³.

Igualmente, la autoridad administrativa en la determinación a las condiciones socioeconómicas del infractor no sólo se debe referir de manera genérica a las condiciones, debe verificarlas y valorarlas en lo concreto (SUP-RAP-0221-2008).

Además, los datos utilizados serán ciertos, objetivos y fidedignos, para establecer de manera clara y precisa las condiciones socioeconómicas (SUP-RAP-0524-2012).

Finalmente, la autoridad administrativa debe verificar si el infractor tiene alguna sanción pendiente de cubrir (SUP-RAP-0231-2008).

4. Las condiciones externas y los medios de ejecución

En el caso de las condiciones externas, la SSTEPJF ha considerado que se refiere al contexto fáctico en donde se cometió la infracción, aunque regularmente la SSTEPJF analiza si la conducta se realizó en un proceso electoral determinado.

⁵³ Véase la tesis de jurisprudencia 29/2009. Procedimiento especial sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, pp. 520 y 521. En el mismo sentido, los recursos de apelación 218, 220, 221, 224 y 231, resueltos por la SSTEPJF en 2008, y los respectivos 76 y 83 de dos mil nueve.

En algunas ocasiones, la SSTEPJF ha considerado que el contexto fáctico incluye la conducta procesal, en especial si se trata de infracciones por no entregar la información tratándose de procedimientos de fiscalización, lo razón es que la propia conducta procesal es un obstáculo para conocer en detalle la conducta ilícita (SUP-RAP-65/2011).

5. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones

Podemos definir a la reincidencia como la comisión de la misma conducta infractora de bienes jurídicos tutelados por la norma, cometida con anterioridad a través de conductas iguales o análogas, respecto de la cual debe existir una resolución definitiva y firme que la haya considerado como infracción, situación que en su caso justifica la imposición de una multa correspondiente al doble de la multa primigenia (*Cfr.* SUP-RAP-249/2011).

De acuerdo con la Sala Superior, los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta para actualizar la reincidencia son⁵⁴:

1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción.

En la determinación de este elemento por parte de la autoridad administrativa se evalúan diversos aspectos como la temporalidad, el número de impactos transmitidos, su duración, y el horario; además de otros aspectos que lo acompañan como por ejemplo, tratándose de pautas promocionales transmitidas en radio y televisión, la calidad de los sujetos involucrados, la transmisión de otros cortes informativos de naturaleza similar, la reiteración de la transmisión y la

⁵⁴ Véase también Jurisprudencia 41/2010. Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 593.

reiteración de la aparición o alusión a los sujetos involucrados (estos elementos aparecen en el SUP-RAP-94/2013 y otros más)⁵⁵.

Así, en el SUP-RAP-116/2013 la Sala confirmó con el carácter de grave especial a la infracción cometida de los partidos recurrentes cuando en uso del tiempo de acceso a los tiempos en los medios de comunicación electrónica pautaron promocionales que denigraron al candidato opositor durante un tiempo determinado⁵⁶.

Otro buen ejemplo de reincidencia donde aparece puntualmente definida la temporalidad en que se incurrió en una falta, misma en la que se incurrió con

⁵⁵ A manera de ejemplo, en dicho juicio, la Sala Superior consideró lo siguiente: “En cuanto al contexto de los *“flashes informativos”*, la autoridad responsable detalló lo siguiente:

a) Temporalidad. Fueron transmitidos en el periodo del once al veintidós y del veinticinco al veintisiete de junio de dos mil doce, fechas que se ubican dentro del proceso electoral federal, antes del inicio de la veda electoral.

b) Número de impactos transmitidos. Once.

c) Duración. Veinte segundos cada uno, aproximadamente.

d) Horario. Se dio entre las veinte horas con doce minutos y las veintiún horas con cincuenta y seis minutos.

e) Calidad de los sujetos involucrados. Candidatos a senador y diputados para el Estado de Zacatecas, postulados por la coalición “Compromiso por México”.

f) Transmisión de otros cortes informativos de naturaleza similar. Los “flashes informativos” presentados por el concesionario no guardan similitud con los denunciados, al no referirse a algún otro candidato.

g) Reiteración en la transmisión. Cada corte se transmitió en una ocasión y por un sólo día por cada candidato, pero de manera reiterada a favor de la coalición a la cual pertenecen.

h) Reiteración en la aparición o alusión a los sujetos involucrados. Los sujetos involucrados aparecen en una sola ocasión; los candidatos a diputados Adolfo Bonilla Gómez, Julio César Fémate Ramírez y Judit Magdalena Guerrero López aparecen en tres cortes informativos cada uno; y en todos se hace mención reiterada a favor de la coalición “Compromiso por México”.

i) Lugar de difusión. A nivel local, en el Estado de Zacatecas.

A partir de los elementos anteriores es que la responsable estableció que la materia de los *“flashes informativos”* denunciados se alejaba de la función informativa propia del formato de noticia en el que se pretendía presentarlos.”.

⁵⁶ “En la resolución reclamada se consideró que la conducta desplegada por los partidos Revolucionario Institucional y Encuentro Social, así como la coalición Compromiso por Baja California, debía calificarse con una **gravedad especial**, al haber pautado los promocionales denominados “Terrenos”, como parte de sus prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión, mismos que durante el periodo comprendido del dieciséis al veintiuno de junio de dos mil trece, se difundieron en un mil trescientos sesenta y siete ocasiones, en señales que se ven y/o escuchan en Baja California (ciento setenta y un impactos en televisión y un mil ciento noventa y seis impactos en radio).

Más aún, como se aprecia, la calificación de gravedad de la conducta infractora se estableció en función de que se contravino de manera directa una proscripción prevista en la Constitución General de la República, relativa a prohibir que en la propaganda de los partidos políticos se utilicen expresiones denigratorias y calumniosas.”

posterioridad durante otro tiempo determinado es en el SUP-RAP-77/2013, donde el valor conculcado fue la tolerancia en la contienda política⁵⁷.

2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado

Referente a los preceptos infringidos, la Sala se ha pronunciado en el sentido de que el hecho de que se infrinja directamente una norma constitucional no conduce, automáticamente, y ante cualquier circunstancia, a que la sanción a imponer deba ser una multa (SUP-RAP-517/2012).

La Sala admite por una parte que tratándose de conductas que actualicen una violación directa a una prohibición prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la falta debe ser calificada como grave, en atención al carácter constitucional de dicha prohibición, y por tanto, deben sancionarse con una multa y no una amonestación.

Sin embargo, también admite supuestos de excepción atendiendo a los elementos subjetivos y objetivos, y a las circunstancias particulares en que ocurrió la

⁵⁷ En estos términos, la Sala explica en dicho recurso que: “De igual forma, debe precisarse que en el caso se acredita la existencia de un precedente que cumple con los requisitos mínimos señalados para tener por actualizada la reincidencia.

En efecto, se cita como antecedente la resolución recaída a la queja identificada con la clave SCG/PE/PAN/CG/082/2001, la cual cumple con los elementos citados conforme con lo siguiente:

1. La transgresión anterior tuvo lugar el tres de octubre de dos mil once, en tanto que las transmisiones materia del procedimiento especial sancionador cuya resolución se impugna corresponden al lapso del doce al veintisiete de junio de dos mil doce, por lo que se estima reiterada la infracción;
2. En la queja SCG/PE/PAN/CG/082/2001 se sancionó a los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México por haber faltado a su deber de cuidado al tolerar la difusión de la participación de su candidato al cargo de diputado local en el estado de Michoacán, como comentarista dentro del programa denominado Línea por Línea, transmitido en televisión restringida en el estado de Michoacán, lo que constituyó infracción a lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) en relación con el artículo 342, párrafo 1, inciso a) del código comicial federal; en tanto que en la resolución impugnada se les sanciona a los partidos actores por haber faltado a su deber de cuidado respecto de actos de sus candidatos a diversos cargos federales de elección popular respecto de la propaganda electoral denunciada, actualizando las mismas disposiciones normativas el precedente, por lo que se hay identidad en la naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, afectando en ambos casos el mismo bien jurídico tutelado consistente en la equidad dentro del proceso electoral.”

comisión de la conducta infractora, las cuales deberán ser valoradas por la responsable en función de una ponderación de los derechos y principios implicados, lo que supone que, en ciertos asuntos, es válido considerar que no obstante que se actualice una violación constitucional, ésta pueda ser calificada como leve y sancionada con una amonestación pública.

El cambio de línea jurisprudencial se puede apreciar más claramente mediante el siguiente esquema:

¿La transgresión a un precepto constitucional se debe sancionar con multa o con amonestación pública?	
Con amonestación pública	Con multa
	▲ SUP-RAP-589/2011, SUP-RAP-1/2012 y SUP-RAP-5/2012 acumulados
	▲ SUP-RAP-18/2012
▲ SUP-RAP-420/2012	
▲ SUP-RAP-517/2012	

Por supuesto que un solo elemento se debe valorar en relación con los demás, por lo que dicha posible contradicción no es la única condición relevante a tomar en cuenta, se trata de cuestiones “derrotables”⁵⁸.

3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tenga el carácter de firme.

Para que una resolución por la que se sanciona al infractor tenga el carácter de firme requiere no haber sido apelada, modificada o revocada. Así por ejemplo, la actualización del elemento de firmeza fue acreditado en el SUP-RAP-110/2011

⁵⁸ Por derrotable entendemos una conclusión que puede ser modificada en virtud de premisas nuevas con información que antes no teníamos, o sea, en el derecho no hay conclusiones definitivas e inobjectables.

donde la sociedad anónima ya había sido sancionada en los términos de otro recurso de apelación incoado en su contra con antelación; el cual, sin embargo, la parte actora no había recurrido por lo que le causó estado⁵⁹.

La SSTEPJF ha dicho que a quien se le imputa una conducta reincidente únicamente puede argumentar válidamente en su defensa, que anteriormente no se le ha sancionado por resolución firme por ningún tipo de infracción, o bien, que aún cuando ya se le sancionó por la comisión de una falta, ésta no participa de la misma naturaleza de aquella que constituye la contravención posterior (*cfr.* SUP-RAP-52/2010).

Es importante anotar que si una conducta ya fue sancionada mediante resolución jurisdiccional firme y esta no fue cumplida a cabalidad, no es viable argumentar que se haya cumplido en mayor medida a efecto de no tenerla por reincidente (SUP-RAP-52/2010)⁶⁰.

Por último, de los elementos anteriores se desprende como corolario que no se comete reincidencia si el infractor (SUP-RAP-294/2011):

1. Transgrede normas jurídicas diferentes, pues ello presupone que los bienes jurídicos tutelados por dichas normas también sean distintos.
2. Vulnera la misma norma jurídica, pero a través de conductas sustancialmente diferentes, porque ello implica, que el bien jurídico tutelado, se transgredió de manera diferente.

⁵⁹ El recurso de apelación previo al que nos referimos es descrito por la Sala Superior de esta forma: “[...] toda vez que al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-33/2011, este órgano jurisdiccional especializado ya se pronunció, por lo que adquirió el carácter de firme y definitivo, lo que produce que el concepto de agravio sea inoperante.”

⁶⁰ En el caso, la Sala Superior explicó que “Si bien, lo relativo a que la televisora recurrente ha aumentado el porcentaje de cumplimiento a su obligación de transmitir las pautas ordenadas por el Consejo General, esto no constituye un elemento determinante para dejar de considerar la reincidencia, es decir, la sola circunstancia de que la apelante, con posterioridad a la comisión de la infracción, cumpliera en mayor porcentaje su referida obligación constitucional y legal, de ninguna manera desaparece o desvanece su condición de reincidente, en la medida en que la actualización de ésta no depende del mayor o menor cumplimiento que se dé a la obligación en comento, después de que se ha incurrido en la contravención, sino esencialmente de que se repita o se vuelva a cometer una infracción de naturaleza análoga a aquélla por la que se ha sancionado por sentencia firme con anterioridad a la nueva irregularidad.”

3. Quebranta normas jurídicas iguales y las conductas han sido calificadas de diferente naturaleza, por ejemplo, en un caso formal y en otro sustancial.

Una determinación errónea de la reincidencia lo encontramos por ejemplo en el SUP-RAP-294/2011 donde, según el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, el partido político apelante había actualizado dicho elemento en su conducta infractora de los procesos de fiscalización bajo los rubros de actividades ordinarias permanentes y acceso equitativo a medios de comunicación⁶¹.

Sin embargo, la Sala Superior revocó dicha resolución en consideración a que dicho Tribunal Electoral Estatal no realizó los estudios necesarios para determinarla, es decir, no tomó en cuenta los elementos ya mencionados, por lo que incumplió a su deber de fundamentación y motivación⁶².

⁶¹ La Sala encontró en su estudio del caso que “consta en el expediente de la causa con las copias certificadas signadas por el Secretario General de Acuerdos de este Tribunal Electoral de las resoluciones emitidas a los expedientes TEEP-AE-005/2005, TEEP-AE-009/2005, TEEP-AE-007/2006 y TEEP-AE-008/2010, por ende adquieren el valor probatorio pleno conferido en los artículos 358 y 359 del código de la materia.

Así pues, se encontró que este organismo jurisdiccional analizó la misma conducta en los procesos de fiscalización bajo los rubros de actividades ordinarias permanentes y acceso equitativo a medios de comunicación, de los expedientes antes mencionados, en tal circunstancia se concluye que pese a haber sido sancionado en aquellas ocasiones por la extemporaneidad en el cumplimiento de sus obligaciones, el Partido de Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano, ha cometido las mismas faltas.

Lo anterior sirve a este organismo decisor para sostener que sí se actualiza el factor de reincidencia del Partido Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano, por cuanto hace a los "egresos" identificados en el anexo 1, que a su vez y según consta de la certificación de Secretaría General de este organismo jurisdiccional, en las subcuentas denominadas: "teléfono" y "papelería y publicidad", con lo que se vulneró lo previsto en los artículos 12, 40 incisos c) y d), 62, 63, 78, 112, 114, 130, 131, 135 y 137 del Reglamento para la Fiscalización del Financiamiento a los partidos políticos acreditados o registrados ante el Instituto Electoral del Estado, con relación a los artículos 52 y 52 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado.”

⁶² Así, la Sala Superior declaró que “[...], como la autoridad responsable infringió los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar al partido político Movimiento Ciudadano, antes Convergencia, como reincidente, sin motivar adecuadamente las razones por las que llegó a tal determinación, procede revocar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución reclamada para el efecto de que el Tribunal local dicte otra, en la que motive adecuadamente si el mencionado partido político es o no reincidente respecto de las omisiones a presentar ticket de pago y factura que soporte el gasto de telefonía Nextel y respecto a la erogación hecha en el rubro de papelería y publicidad del partido, por no cumplir los requisitos fiscales, al no anexar la evidencia comprobatoria y pruebas del gasto efectuado, no estampar el sello del partido y no anexar copia simple de cheque con la leyenda "para abono en cuenta"; y con esa base, así como con lo considerado por esta autoridad jurisdiccional, haga una nueva individualización de la sanción.”

6. Monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de incumplimiento de obligaciones

La SSTEPJF ha establecido que para fijar el monto de una sanción puede ser superior a la afectación o el beneficio económico involucrado, sin embargo, el incremento debe estar debidamente motivado (SUP-RAP-0461-2012), lo anterior, también para salvaguardar los principios de proporcionalidad y prohibición de excesos (véase supra).

7. El grado de intencionalidad o negligencia

La responsabilidad de un acto ilícito proviene de dos fuentes, de una acción o de una omisión, hablamos de acción cuando el sujeto tiene una intención y realiza una serie de movimientos corporales que tienen una repercusión en el mundo, esto es, lo modifican. En este caso es necesario probar dicha intención a partir del análisis de los hechos.

En el caso de la omisión, se parte del supuesto que el sujeto tenía una obligación que no atendió, por ejemplo, la jurisprudencia del TEPJF elaboró la doctrina de la *culpa in vigilando*, después retomada por el legislador, en este caso es necesario determinar primero la obligación que tenía el sujeto de actuar y luego constatar en los hechos que razonablemente no lo hizo.

El asunto no es sencillo, para el ahora Magistrado Silva Adaya (2008, 915) el TEPJF ha cambiado de criterio, un ejemplo es el asunto Amigos de Fox, en donde se apartó del criterio sostenido en casos anteriores SUP-RAP-017/2001 y SUP-RAP-020/2001, así como el SUP-RAP-018/2002, sin razonamiento alguno. Para este autor, en el caso “Amigos de Fox” se confunde la responsabilidad directa y la objetiva, así como la culpa y el dolo de las personas físicas, y en ocasiones, entrelaza la responsabilidad de las personas jurídicas con la responsabilidad directa, cuestiones que en criterios anteriores se tenían totalmente separadas.

El otro caso que trata el Magistrado Silva Adaya (2008, 916) es el caso *Pemexgate* en el cual a su parecer la conducta es una responsabilidad objetiva o por el resultado, sin atender al principio de culpabilidad, o directa por hechos propios.

Me parece que no todo deber analizado en términos de blanco y negro como el análisis anterior, para ello se deben integrar modelos de ponderación en la determinación de la sanción (el método de Alexy por ejemplo), no obstante, hasta ahora que el TEPJF no ha aplicado de forma estricta ese método en la individualización de la sanción.

VII. La prueba en el procedimiento administrativo sancionador

Las normas probatorias son preceptos que regulan lo que algunos juristas denominan el juicio sobre los hechos.

Las fases principales de dicho proceso son (Tron 2012, 206):

- i) La propuesta de los hechos,
- ii) La actividad probatoria
- iii) La fijación de los hechos.

A este proceso se le ha denominado la actividad probatoria, la cual veremos a continuación.

A. Actividad probatoria

Uno de los temas relacionados para determinar la individualización de las sanciones está relacionado con la pregunta: ¿cómo se logra la convicción en el juzgador de que tal hecho sucedió o no?

1. Carga de la prueba

En la primera etapa debe hacerse una propuesta de los hechos, la cual debe partir del principio de presunción de inocencia, por esta razón la asignación de la

carga de la prueba en el procedimiento especial sancionador corresponde al quejoso o denunciante (SUP-RAP-55/2010)⁶³. Sin embargo, la carga de la prueba tiene sus peculiaridades según la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador:

a) Si el procedimiento administrativo sancionador es ordinario, la autoridad podrá asumir su competencia y radicar el procedimiento, realizar la investigación preliminar o previa que requiera para allegarse de los medios necesarios a fin de determinar si la admite o la desecha, o para calificar preventivamente los hechos materia de la denuncia, con miras a establecer si tienen la posibilidad racional de constituir una vulneración a lo previsto en el artículo 134 constitucional, o para determinar la calidad del sujeto denunciado, etcétera (SUP-RAP-5/2009).

b) Tratándose del procedimiento especial sancionador, asumida la competencia, la autoridad realizará el análisis de los hechos informados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien de las que a instancia de éste tenga que requerir legalmente para decidir sobre su admisión o desechamiento, pues no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja, ni a recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria⁶⁴, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, apartado 3, inciso e), del COFIPE, sin obstáculo de que podría hacerlo si lo considerara pertinente (SUP-RAP-5/2009).

Por tanto, en general, por cuanto hace al procedimiento especial sancionador y con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral en el procedimiento especial sancionador, al actor corresponde la carga de la prueba en las materias propias de ese procedimiento.

⁶³ La Sala ha dicho en este sentido que “la presunción de inocencia, como principio rector de la actividad sancionadora, tiene por objeto evitar que las autoridades involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos de cualquier índole, si no se cuenta con elementos, siquiera simples, que permitan fundar o presumir un juicio razonable sobre la autoría del imputado en los hechos ilícitos.” (SUP-RAP-055/2010).

⁶⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 12/2010. Carga de la prueba. En el procedimiento especial sancionador corresponde al quejoso o denunciante. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, pp. 162 y 163.

Así por ejemplo, corresponde la carga de la prueba al actor respecto de las presuntas infracciones al empleo legal de propaganda política electoral difundida en radio y televisión por expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos tal como se decidió en el SUP-RAP-122/2008⁶⁵.

Lo anterior excepto cuando no sea posible aportar la prueba (*nadie está obligado a lo imposible*). Entonces la actora debe identificar las pruebas que habrán de requerirse y aunque, la Sala ha dicho recurrentemente que no es obligación de la autoridad recabarlas (por ejemplo en el SUP-RAP-2010/2010)⁶⁶, ello tiene sus excepciones como veremos más adelante.

Por ahora, un claro ejemplo de aportación de pruebas lo encontramos en el SUP-RAP-209/2010 se ve claramente la aportación de pruebas de la parte actora en

⁶⁵ “En el caso del procedimiento especial sancionador, la Sala Superior ha señalado que, una vez asumida la competencia, la autoridad realizará el análisis de los hechos informados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien, de las que a instancia de éste tenga que requerir legalmente para decidir sobre su admisión o desechamiento, pues no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja, ni a recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, apartado 3, inciso e), del código citado, sin obstáculo de que podría hacerlo si lo considerara pertinente.”

Más adelante la Sala insiste: “el procedimiento especial sancionador en materia de prueba se rige predominantemente por el principio dispositivo, pues desde el momento de la presentación de la denuncia se impone al quejoso la carga de presentar los elementos de convicción en los que respalde el motivo de su denuncia, o bien, el deber de identificar las que el órgano habrá de requerir, pero sólo para el supuesto de que no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin que la autoridad tenga la obligación de allegarse de dichos elementos, aun cuando no le está vedada esa posibilidad.” (SUP-RAP-122/2008).

⁶⁶ Según la Sala Superior, la autoridad administrativa no está facultada a dictar medidas cautelares sin que previamente se haya admitido la queja, sino que tratándose del procedimiento especial sancionador, asumida la competencia, la autoridad realizará el análisis de los hechos informados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien, las que a instancia de éste tenga que requerir legalmente **para decidir sobre su admisión o desechamiento, pues no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja**, ni a recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, apartado 3, inciso e), del código citado, sin obstáculo de que podría hacerlo si lo considerara pertinente. (Ver SUP-RAP-213/2010).

materia de propaganda política electoral y cómo la autoridad administrativa entra al estudio de los elementos ofrecidos⁶⁷.

⁶⁷ De acuerdo con la Sala Superior, en este caso, la autoridad responsable realizó las consideraciones que a continuación se relacionan en síntesis, para estimar que no estaba acreditado el primero de los elementos del tipo:

—El análisis de la expresión denunciada debe realizarse tomando en consideración no sólo su contenido sino particularmente la **causa, contexto y contingencia** de la misma, con el objeto de determinar si constituye propaganda política o política-electoral.

—Las manifestaciones realizadas **no son susceptibles de constituir propaganda política ni propaganda-electoral**, ya que fueron emitidas en forma **espontánea** por el denunciado en el marco del evento denominado "Regata Bicentenario 2010", el veintitrés de junio de dos mil diez, al ser cuestionado sobre las grabaciones difundidas en días previos por César Nava Vázquez, de las cuales se advertía que supuestamente Fidel Herrera Beltrán apoyaría con recursos a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, para distintos cargos en el Estado de Veracruz. —La **única declaración** vertida por el denunciado, dentro de una entrevista, fue **consecuencia de la sucesión de hechos** y en respuesta a una serie de acusaciones realizadas entre el Presidente del Partido Acción Nacional y Fidel Herrera Beltrán, con motivo de la divulgación de comunicaciones telefónicas en las cuales se encontraba inmiscuido el denunciado.

—Así, las expresiones del denunciado se realizaron dentro de un **contexto de conflicto o confrontación política** entre los personajes citados.

—Se resalta que Fidel Herrera Beltrán no participaba en contienda electoral alguna en el momento en que acontecieron los hechos; en el contenido de las manifestaciones **no se advierten aseveraciones vinculadas con algún proceso electoral** o que invitaran a votar a favor de algunos de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional o de dicho partido.

—Las **manifestaciones no van encaminadas a criticar la acción del Partido Acción Nacional en relación con la contienda electoral**, sino de César Nava Vázquez, que es quien presentó a los medios de comunicación las grabaciones, por lo que es posible colegir, que dichas expresiones hacen referencia únicamente a la problemática entre los personajes precisados.

—**No hay elementos para afirmar que la entrevista fue programada, contratada o consensuada** de forma previa por el denunciado con los medios de comunicación, o que hubieran sido varias las entrevistas realizadas al denunciado en donde sostuviera las mismas aseveraciones; por el contrario, conforme a los elementos de prueba recabados por la autoridad responsable, se trató de la cobertura periodística de una entrevista realizada al denunciado a preguntas expresas, en ejercicio de la libertad de expresión y derecho a la información.

—En consecuencia **no se está ante la presencia de propaganda política o electoral**, y si bien las manifestaciones se dieron en el momento en que se desarrollaban procesos electorales en varias entidades federativas, fueron en respuesta a las actuaciones de César Nava Vázquez, al dar a conocer a los medios de comunicación a nivel nacional, llamadas telefónicas en las que resultaba implicado el denunciado.

—Las **manifestaciones denunciadas son el resultado** de las interacciones deliberativas que se produjeron dentro **de un conflicto político**, y aunque el denunciado pudiera tener algún vínculo con el instituto político al que pertenece, no es posible afirmar que las expresiones hayan sido realizadas en su carácter de militante, pues no defendía una postura relacionada con el partido, sino su reputación personal y su desempeño como Gobernador del Estado de Veracruz.

En función de las consideraciones realizadas por la autoridad responsable, se puede afirmar válidamente, que los agravios esgrimidos por el recurrente no las desvirtúan, ya que sólo se encaminan a que debió tomarse en cuenta el contenido de las manifestaciones, la sujeción a los límites de la libertad de expresión, su difusión en medios de comunicación de social y que fueron emitidas en el contexto del desarrollo de procesos electorales en varias entidades federativas.

Como se ha visto, la autoridad responsable tomó en cuenta todos esos factores, no obstante, llegó a la conclusión de que no se acreditaba el primero de los elementos del tipo, concerniente a: "**la**

Un ejemplo de requerimiento de información como materia de prueba sobre los hechos controvertidos lo encontramos en el SUP-RAP-288/2009 y en el expediente SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados.

En todo caso, para que la autoridad esté en condiciones de requerir información, el actor debe acreditar que la información le fue negada. De no hacerlo, es improcedente que la autoridad administrativa proceda a su solicitud (SUP-RAP-64/2009)⁶⁸.

De esta manera, la denuncia de los hechos es la base de la investigación que llevará a cabo la autoridad administrativa en caso de decidirlo, si bien puede allegarse de otros elementos en torno a los mismos⁶⁹. Este es el sentido de análisis de la Sala en el SUP-RAP-9/2000 respecto de los hechos materia de la litis⁷⁰.

existencia de propaganda política o política electoral". (Cfr. SUP-RAP-209/2010, énfasis propios del texto).

⁶⁸ Por ejemplo, en el SUP-RAP-64/2009 sucedió que si bien es cierto que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral tenía facultades para mejor proveer en el procedimiento especial sancionador y dicha atribución la ejerció al requerir información al Municipio de Centla, Estado de Tabasco, también lo fue que el denunciante no acreditó haber solicitado la información tanto a la mencionada Revista como al Periódico citado del Estado de Tabasco, a fin de que la responsable tuviera elementos para requerir dicha información a los indicados órganos de difusión (Cfr. SUP-RAP-64/2009).

⁶⁹ Tesis aislada CXVI/2002. Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los hechos denunciados sólo son la base del inicio de la investigación. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p.1555.

⁷⁰ Entre los agravios estudiados por la Sala se encuentra el de una de las partes en los términos siguientes: "El diverso argumento vertido por el Partido Revolucionario Institucional es inatendible, porque se refiere a puntos que no tienen que ver de manera directa e inmediata con la procedencia del presente recurso de apelación, sino que se relacionan con el fondo de la denuncia, que constituyó la materia de la resolución impugnada. Además, el tercero interesado da por sentada, tanto la inexistencia de los hechos denunciados, como que esta pretendida circunstancia es del pleno conocimiento del instituto político denunciante; sin embargo, las cuestiones inherentes a la demostración de los hechos denunciados formaron parte de uno de los temas examinados en la resolución impugnada, en tanto que en el presente medio de impugnación se pone en entredicho la apreciación que sobre el particular hizo la autoridad responsable. En esta virtud es patente que los planteamientos de dicho tercero interesado guardan una mayor relación con el fondo de la controversia, que con la improcedencia del recurso de apelación."

2. Consecución de pruebas

La Sala Superior ha estimado que las quejas y denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos y funcionarios deben sustentarse en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora⁷¹.

Por tanto, sería posible confirmar el acto impugnado si la parte actora no aporta un mínimo de material probatorio respecto de sus alegaciones tal como ocurrió en el SUP-RAP-33/2012⁷².

La aportación mínima del material probatorio puede ser un concepto vago, sin embargo, para salvar tal deficiencia del lenguaje, es preciso decir que ese *mínimo* tiene como función el que la autoridad administrativa esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora. Sin la aportación de indicios, no es posible ejercer tal atribución (Cfr. SUP-RAP-142/2008).

En este sentido, una manera práctica de aportar indicios es el ofrecimiento de actuaciones y constancias derivadas de averiguaciones previas del procedimiento

⁷¹ Tesis de Jurisprudencia 16/2011. 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 497.

⁷² En este recurso, uno de los agravios por los cuales se desestimó la pretensión de la quejosa fue que “[...] la parte actora estaba constreñida a explicar en su demanda de inconformidad los razonamientos necesarios que evidenciaran que tales disposiciones legales no eran aplicables al caso particular o, en su caso, debió exponer por qué el tribunal responsable a partir de la sola afirmación de la “*indebida*” fundamentación, tenía que proceder a realizar su examen oficiosamente, motivo por el cual, no resultaba necesario que el recurrente formulara tales razonamientos.

Dicho en otras palabras, el Partido Acción Nacional, para dolerse de la indebida o falta fundamentación, tenía que señalar en el juicio de inconformidad, las razones por las cuales consideró que la Comisión Estatal Electoral, interpretó de manera incorrecta el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 43 de la constitución local; y, 301 Bis 1, de la ley comicial local; así como también, precisar porqué afirmó que dicha autoridad electoral invocó o interpretó en forma equivocada los criterios contenidos en las ejecutorias SUP-RAP-96/2009 y SUP-RAP-69/2009 al fijar los alcances del término “promoción personalizada” [...].

de fiscalización de recursos de los partidos políticos. Si bien tales documentos no pueden constituir pruebas plenas, en razón de que en las averiguaciones derivadas no hay oportunidad de llevarlas a cabo mediante el principio de contradicción, pero al ser fuente de indicios pueden aportar un *mínimo de material probatorio*⁷³.

Así, en el SUP-RAP-18/2003 las averiguaciones previas aportaron inicialmente un valor probatorio quedando a consideración de la Sala Superior el valor probatorio real de los resultados de tales investigaciones⁷⁴.

Por otra parte, la autoridad administrativa está facultada *per se* a recabar pruebas. Quizás uno de los casos que más llama la atención del ejercicio de esa facultad es a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE por la cual puede recabar información confidencial cuando dicha información sea necesaria y se encuentre en supuestos de excepción como que la misma sea objeto de juicios, recursos o procedimientos de los que el IFE sea parte⁷⁵. Este criterio fue aplicado al SUP-RAP-456/2012⁷⁶.

⁷³ Cfr. Tesis II/2004. Averiguación previa. Sus actuaciones son admisibles en el procedimiento administrativo sancionador electoral, por lo menos, como fuente de indicios. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 873.

⁷⁴ En esa resolución, la Sala Superior determinó que “las constancias y actuaciones de la averiguación previa 055/FEPADE/2002, el Consejo General del Instituto Federal Electoral les concedió valor de indicios. Incluso, cabe aclarar que en el agravio en análisis el partido apelante acepta expresamente, que a las constancias y actuaciones referidas, el consejo responsable les concedió valor indiciario. Por otra parte se tiene en cuenta, que en ninguna parte de la resolución recurrida se aprecia que a alguna de las constancias o actuaciones de la referida averiguación se le hubiera concedido otro valor de convicción. En esa virtud, el examen del agravio en estudio partirá de la base del valor indiciario que se les otorgó a las referidas pruebas.”.

⁷⁵ Tesis XXXII/2012. Información confidencial. El Registro Federal de Electores debe proporcionarla a las autoridades electorales locales para la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 823

⁷⁶ En este caso, la Sala adujo que “Para negar el domicilio solicitado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, el oficio impugnado se sustentó, en esencia, en que la legislación aplicable, para lo requerido, es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece en su artículo 171, párrafo 3, la confidencialidad de la información que proporcionan los ciudadanos al Registro Federal de Electores, con las excepciones que el citado artículo señala y que, dentro de tales excepciones, no se encuentra la de proporcionar información a los organismos electorales locales para la sustanciación de algún procedimiento sancionador.

3. Facultad investigadora de oficio

Esta facultad está prevista a favor del Secretario de la Junta General Ejecutiva del IFE y no está limitada por la inactividad de las partes ni por los medios que éstas ofrezcan o soliciten, sino que está dada ante la existencia de elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal⁷⁷.

Si el secretario omite, no obstante esa circunstancia, hacer uso de sus facultades investigadoras y probatorias está infringiendo las mismas normas que le autorizan así como los principios de certeza y legalidad.

Incluso, cuando el CG IFE advierte que en el dictamen de la Junta General Ejecutiva no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes debe ordenar tal investigación.

Así, la necesidad de investigación de oficio fue patente en el SUP-RAP-35/2000 cuando aportados los indicios a través de averiguaciones previas la Sala señaló constantemente la posibilidad de que la autoridad administrativa llevara a cabo las investigaciones pertinentes⁷⁸, por lo que fue necesario remitir el expediente a

Como se observa, la respuesta del Registro Federal de Electores, ahora impugnada, en esencia, se sustentó en la interpretación gramatical del referido artículo 171, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, le asiste la razón al instituto recurrente, cuando afirma que a partir de una interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable, se puede arribar a la conclusión de que los datos que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores son considerados confidenciales y, excepcionalmente, pueden comunicarse cuando sean solicitados por alguna autoridad electoral local para la instrucción de procedimientos sancionadores, para cumplir con sus obligaciones en la materia.”

⁷⁷ Cfr. Jurisprudencia 16/2004. Procedimiento administrativo sancionador electoral. La Junta General Ejecutiva del IFE tiene facultades investigadoras y debe ejercerlas cuando existan indicios de posibles faltas. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 502.

⁷⁸ “De manera relevante destaca, como sustancialmente lo hace ver la coalición inconforme, la necesidad de recabar las pruebas relativas a las averiguaciones previas 376/2000/IV-I y 377/2000/IV-I, correspondientes a los hechos sucedidos en los distritos 05 y 11, mismas que actualmente se encuentran radicadas, según se precisa en la resolución impugnada, ante la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales con los números AP 161/FEPADE/2000 y AP 162/FEPADE/2000.

El conocimiento de las pruebas ahí desahogadas y el informe del estado que guardan las averiguaciones previas mencionadas, resultaba pertinente, ya que pueden aportar mayores elementos a la investigación en la medida en que la autoridad federal ministerial, en ejercicio de

efecto de que el Secretario la Junta General Ejecutiva del IFE llevara a cabo las gestiones pertinentes⁷⁹.

De manera similar en el asunto SUP-RAP-4/2003 la Sala advirtió la insuficiencia de la investigación llevada a cabo por la autoridad administrativa, de modo que habría que reponer el procedimiento⁸⁰.

De manera similar, la facultad de investigación de oficio debe ponerse en marcha a través el procedimiento administrativo sancionador genérico cuando la Junta General Ejecutiva conozca, mediante la información dada por algún órgano del IFE, de alguna transgresión al COFIPE⁸¹, lo cual implica de entrada la

las funciones que le confieren los artículos 21 y 102, apartado A, constitucionales, debía investigar los hechos de mérito y la probable responsabilidad de quienes se perfilan como activos, recabando los elementos de prueba para ese efecto, como son las declaraciones de las personas a quienes les consten los hechos, inspecciones oculares, pruebas periciales, etcétera.”

⁷⁹ Así, la Sala Superior repuso: “Empero, como en el expediente de origen se encontraron omisiones en el procedimiento, que impidieron contar con elementos suficientes para resolver sobre la vinculación del partido denunciado con los hechos materia de la investigación, procede ordenar la devolución del expediente administrativo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de que, en cumplimiento del presente fallo, instruya al Secretario de la Junta General Ejecutiva, para que lleve a cabo las diligencias necesarias a fin de determinar la veracidad de los hechos denunciados, atendiendo especialmente lo relativo a los indicios que se enumeran en esta resolución y, en su oportunidad, una vez que haya recabado todos los elementos necesarios posibles para determinar la existencia o no de responsabilidad del instituto político denunciado, se dicte nueva resolución en los términos que proceda.”

⁸⁰ La Sala Superior consideró que “[...], si no se cumplió con la exhaustividad en la investigación, la autoridad responsable no quedó en condiciones para determinar válidamente lo concerniente a la probable comisión de las infracciones denunciadas por el Partido de la Revolución Democrática que se le atribuyen al Partido Revolucionario Institucional, a través de algunos dirigentes, militantes, simpatizantes, asociaciones u organizaciones adherentes, vinculadas o relacionadas con ese instituto político, que se traducen en conductas dirigidas en contra de las instituciones y autoridades electorales del Estado de Yucatán, como son los Consejeros ciudadanos insaculados por este Tribunal, a quienes, el quince de enero de dos mil uno, se les impidió tomar posesión de las instalaciones, y ello pudo afectar el desarrollo normal de sus funciones hasta el dieciséis de marzo de ese mismo año, esto es, durante más de sesenta días; de modo que, la investigación que en su caso se efectuará, deberá proporcionar y lograr el acopio de pruebas e información necesaria que permitan determinar, en principio, si son o no ciertos los hechos denunciados, y posteriormente, de ser el caso, sí el Partido Revolucionario Institucional es responsable de las conductas desplegadas por los sujetos y organizaciones o agrupaciones que participaron en los hechos denunciados.”

⁸¹ Jurisprudencia 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 509.

instauración del proceso y no directamente la sanción de la presunta falta (SUP-RAP-20/1998)⁸².

Esto último en razón de que la autoridad administrativa se limita al ejercicio de sus facultades investigadoras sin hacer uso de sus facultades decisorias sobre la calificación de la falta, tal como se aprecia en el SUP-RAP-9/1999⁸³.

La facultad investigadora de oficio también se ejerce en la obtención de pruebas sobre la capacidad económica del sancionado a fin de tener elementos para individualizar la sanción pecuniaria de manera adecuada⁸⁴.

En tales condiciones, se entiende por capacidad económica del infractor el conjunto de bienes, derechos y cargas y obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento de individualizar la sanción (SUP-RAP-220/2008).

Dicha facultad busca contar con los mayores elementos objetivos a efecto de poder establecer una sanción pecuniaria proporcional y asimismo un efecto disuasorio de la conducta penalizada (SUP-RAP-220/2008)⁸⁵. La ausencia de esta

⁸² De esta manera la Sala Superior resolvió que “No le asiste razón al partido político apelante en cuanto a considerar que para que se inicie el procedimiento del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es presupuesto necesario que se determine la existencia de una irregularidad de la que tenga conocimiento la autoridad electoral, ello es así porque, de una lectura integral de dicho precepto, es fácil advertir que se trata de un procedimiento encaminado a la comprobación o no de alguna posible irregularidad que, en su caso, amerite la aplicación o no de una sanción.”

⁸³ Sobre esta diferencia en las etapas del procedimiento administrativo sancionador, la Sala señaló que “[...] al final de dicho procedimiento es el Consejo General del Instituto Federal Electoral el que determina, con base en las pruebas que se allegue la autoridad y las que el probable infractor aporte, si una irregularidad o falta se ha cometido, esta Sala Superior desestima el razonamiento expuesto por la agrupación política Cruzada Democrática Nacional, en el sentido de que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos actúe como juez y parte, en el procedimiento para el conocimiento y sanción de las irregularidades en que incurra una agrupación política, ya que en ningún momento dicho servidor actúa como juez, en virtud de que la determinación final de si ha lugar o no a imponer una sanción corresponde al Consejo General del Instituto, el cual puede adoptar, modificar o rechazar el dictamen que con motivo del procedimiento administrativo sancionatorio haya dictado la Junta General Ejecutiva.”

⁸⁴ Jurisprudencia 29/2009. Procedimiento especial sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 520.

⁸⁵ Es por esta razón que la Sala ha establecido que “La obligación de atender a la situación económica del infractor se sustenta en que la afectación producida con la imposición de una

investigación provocó que en el juicio aludido se revocara la sanción administrativa impuesta.

De igual forma resolvió la Sala Superior en el SUP-RAP-221/2008, donde advirtió la autoridad administrativa había sido omisa en la investigación de la capacidad económica real del sujeto imputado y, –sin obstar que el mismo no se había presentado a defender su derecho en la audiencia de pruebas y alegatos–, la Sala determinó revocar el acto impugnado⁸⁶.

B. La prueba en el procedimiento sancionador ordinario

La prueba como actividad en el procedimiento sancionador ordinario (y por extensión en el procedimiento especial) está respaldada por garantías para su desarrollo en torno a la audiencia de pruebas y alegatos, donde además del principio de contradicción de que se valen las partes en su defensa, la autoridad administrativa sujeta su actuación a los siguientes elementos⁸⁷:

sanción pecuniaria depende del estado patrimonial del responsable. Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia, en tanto que es posible que el cobro de una multa superior a la media sea prácticamente inocuo para un sujeto con un patrimonio considerable.

Pues bien, en el caso la autoridad administrativa electoral cuenta con las facultades legales para allegarse de los elementos para conocer la situación económica real de la entidad infractora allegándose de la información que estime conducente para garantizar el mayor grado de objetividad respecto de su situación y de la proporcionalidad de la sanción, considerando su finalidad disuasoria y atendiendo a las circunstancias y particularidades de cada caso.”

⁸⁶ En el asunto en comento se aprecia que la Sala Superior consideró: “que la autoridad responsable fue omisa en sus facultades para efecto de allegarse de información a fin de contar con elementos objetivos que le permitan individualizar debidamente la sanción, considerando todas las circunstancias legalmente previstas para ello. No siendo un obstáculo el hecho de que la entidad infractora no haya comparecido a la audiencia en el procedimiento administrativo, toda vez que las facultades para allegarse de elementos probatorios que tiene la responsable son independientes de la actitud procesal que tengan las partes en el procedimiento.

Lo anterior, en virtud de que, si bien el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con arbitrio para la imposición de la sanción, lo cierto es que invariablemente debe considerar las circunstancias particulares y la gravedad de la falta, para efecto de garantizar una debida fundamentación y motivación.¹ Para ello, es necesario que cuente con la mayor información posible respecto de cada una de las circunstancias que debe analizar; particularmente, tratándose de las condiciones socioeconómicas del infractor, pues de ello dependerá, en buena medida, la proporcionalidad de la sanción que se imponga.”

⁸⁷ Jurisprudencia 2/2002. Audiencia. Elementos que configuran tal garantía en el procedimiento administrativo previsto en el artículo 49-a, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y

1. Dar a conocer cualquier hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad;
2. Dicho conocimiento del acto de afectación debe hacerse de forma fehaciente, ya sea por disposición legal o por una notificación;
3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate;
4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses (si bien, en este aspecto también rige el principio de adquisición procesal de las pruebas para cualquiera de las partes).

Ahora bien, la prueba como medio en el procedimiento administrativo sancionador admite tanto pruebas directas como indirectas: la línea divisoria entre unas y otras podemos trazarla en el sentido del conocimiento inmediato o mediato al que se llegue mediante unas y otras.

Por cuanto hace a las pruebas indirectas, la aportación de las mismas no sólo es válida sino necesaria en la mayoría de las veces tratándose de la actuación de personas morales que por su propia naturaleza jurídica requieren de la intervención de personas físicas, las que ejecutan propiamente los actos en nombre de aquéllas que carecen de corporeidad.

De modo que de resultar acreditado actos ilícitos de personas físicas en su actuación representativa de las personas morales que las respaldan (por ejemplo partidos políticos) se evalúan las circunstancias de ejecución a efecto de determinar si se les pueden imputar a los entes referidos.

Ello porque no es posible establecer, según las reglas de la experiencia, mediante pruebas directas una relación inmediata entre el acto ilícito y la persona moral. Por tanto, podemos definir como pruebas indirectas⁸⁸:

Las pruebas indirectas son aquéllas mediante las cuales se demuestra la existencia de un hecho diverso a aquel que es afirmado en la hipótesis principal formulada por los enunciados de las partes, hecho secundario del cual es posible extraer inferencias, ofrece elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, pero a través de un paso lógico que va del hecho probado al hecho principal, y el grado de apoyo que la hipótesis a probar reciba de la prueba indirecta, dependerá de grado de aceptación de la existencia del hecho secundario y del grado de aceptación de la inferencia que se obtiene del hecho secundario, esto es, su verosimilitud, que puede llegar, inclusive, a confirmar una prueba plena, al obtenerse a través de inferencias o deducciones de los hechos secundarios, en donde el nexo causal (en el caso de los indicios) o el nexo de efecto deriva de las circunstancias en que se produzca el primero y sirvan para inferir o deducir el segundo. (Énfasis agregados).

Por cuanto hace a los otros medios de prueba, a los que podemos considerar como medios de prueba directos, el procedimiento sancionador ordinario admite las pruebas documentales, técnicas, la pericial contable, el reconocimiento o inspección judicial, las periciales instauradas por la autoridad administrativa electoral y las pruebas supervinientes, las cuales definimos a continuación:

a) Documentales públicas

La prueba documental está definida por la jurisprudencia del TEPJF como⁸⁹:

⁸⁸ Tesis XXXVII/2004. Pruebas indirectas. Son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos políticos. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1580.

⁸⁹ Jurisprudencia 45/2002. Pruebas documentales. Sus alcances. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 546.

“Las constancias reveladoras de hechos determinados porque son la representación de uno o varios actos jurídicos, cuyo contenido es susceptible de preservar, precisamente, mediante su elaboración.”

Es preciso distinguir entonces que el documento no es en sí mismo el acto del que da cuenta, sino que es un medio demostrativo de los actos jurídicos que lo generan.

Son documentales públicas (a.34 RQDIFE):

- a) Los documentos originales y certificaciones expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;
- b) Los documentos expedidos por las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus facultades, y
- c) Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley.

b) Documentales privadas

Por regla de exclusión de las documentales privadas todos los documentos que no reúnan los requisitos para ser documentales públicas (a. 35 RQDIFE).

Por ejemplo, puede considerarse como documental privada una copia fotostática simple de cualquiera de las documentales públicas. Según las máximas de la experiencia, la aportación del contenido de dicha copia lleva implícito el reconocimiento de que coincide plenamente con su original⁹⁰.

c) Pruebas técnicas

En principio, son pruebas técnicas las fotografías, los medios de reproducción de audio y video, así como todos aquellos elementos aportados por los

⁹⁰ Cfr. Jurisprudencia 11/2003. Copia fotostática simple. Surte efectos probatorios en contra de su oferente. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo 1, pp. 229 y 230.

descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance de las juntas o consejos competentes o no sean proporcionados por el oferente (a. 36 RQDIFE).

Sin embargo, el TEPJF realizó una interpretación extensiva para incluir a las pruebas técnicas en el género de pruebas documentales siempre que la ley no haga distinción expresa entre unas y otras⁹¹.

La finalidad de tal inclusión estriba en el método exigible para el desahogo de las cargas procesales, admisión, recepción y valoración, pues si la prueba pericial es una prueba documental, sigue las reglas de ésta última. Como en el procedimiento administrativo sancionador no hay reglas específicas en estos aspectos, por tanto, el tratamiento de la prueba pericial se lleva a cabo como se hace con las pruebas documentales.

d) Prueba pericial contable

La prueba pericial contable requiere para su ofrecimiento y desahogo los siguientes requisitos (a. 37 RQDIFE):

- a) Ser ofrecida junto con el escrito de queja o denuncia o contestación;
- b) Señalar el nombre completo, domicilio y teléfono del perito que se proponga y acreditar que cuenta con título profesional en materia contable o en área afín que acredite capacidad o técnica para desahogar la pericial;
- c) Señalar el objeto sobre el que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para el denunciado o quejoso, según corresponda;
- d) Especificar lo que se pretende acreditar con la misma;

⁹¹ Jurisprudencia 6/2005. Pruebas técnicas. Pertenecen al género documentos, aun cuando en algunas leyes tienen regulación específica. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 549.

e) Presentar el escrito por el cual el perito acepte el cargo y rinda protesta de su legal desempeño, y

f) Exhibir el cuestionario respectivo.

e) Reconocimiento o inspección judicial

El reconocimiento o inspección judicial es el examen directo que realicen las juntas o consejos, o el personal autorizado para esos fines, por instrucción del Secretario para la verificación de los hechos denunciados, con el propósito de hacer constar su existencia, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados.

Las diligencias de inspección en el procedimiento administrativo sancionador ordinario se realizan a efecto de tener un conocimiento directo de los hechos denunciados por lo que para admitirlas con valor probatorio pleno se deben acreditar en la instrumentación del acta que se levanta los elementos que llevaron a la convicción del juzgador sobre la existencia de los hechos⁹².

Las diligencias practicadas al ser actos de autoridad deben respetar en todo momento los artículos 14 y 16 constitucionales que no afecten a los gobernados en sus derechos de libertad, dignidad y privacidad del individuo en su persona, derechos y posesiones, de modo que la afectación debe ser mínima y proceder sólo por excepción⁹³.

Sin embargo, hay que considerar que las diligencias de investigación deben llevarse a cabo de forma discreta a efecto de que el ciudadano no altere los

⁹² Cfr. Jurisprudencia 28/2010. Diligencias de inspección en el procedimiento administrativo sancionador. Requisitos para su eficacia probatoria. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 298.

⁹³ Jurisprudencia 63/2002. Procedimiento administrativo sancionador electoral. Deben privilegiarse las diligencias que no afecten a los gobernados. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 501.

hechos materia de la investigación, alterándolos, ocultándolos y desapareciéndolos⁹⁴.

f) Pericial instaurada por la autoridad electoral

Es como cualquier otra una prueba pericial pero ordenada por el Secretario del Consejo General del IFE cuando considere necesario el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte con objeto de esclarecer los hechos denunciados (a. 39 RQDIFE).

Lo anterior forma parte de su facultad de investigación y procede ordenar el desahogo de dichas pruebas dentro de la etapa de sustanciación del procedimiento administrativo siempre que los plazos lo permitan y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

El derecho de promoción de las pruebas de inspección, reconocimiento y pericial no se limita a la práctica por parte de las autoridades administrativas, gracias a que también son admisibles en sede jurisdiccional⁹⁵.

g) Pruebas supervenientes

Las pruebas supervenientes son medios de convicción ofrecidos después del plazo legal en que deben aportarse y hasta antes del cierre de la instrucción, que el oferente no pudo realizarlo por alguna de las siguientes razones (a. 40 RQDIFE):

a) Por desconocerlos,

b) Por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar o

⁹⁴ Tesis XXXIV/2005. Procedimiento administrativo sancionador electoral. En las diligencias de investigación no es requisito citar al representante del inculpado. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1553.

⁹⁵ Tesis IV/1997. Pruebas de inspección judicial, reconocimiento y pericial. Derecho a su ofrecimiento y requisitos para su admisión. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1579.

c) Porque se generaron después del plazo legal en que debían aportarse.

Punto y aparte constituye la prueba confesional, la que si bien no está prevista expresamente en el reglamento sí tiene valor probatorio otorgado por la jurisprudencia⁹⁶.

C. La prueba en el procedimiento sancionador especial

Como habíamos expuesto líneas atrás, la vía del procedimiento especial sancionador con respecto a la legalidad de la propaganda política en radio y televisión es procedente por la ventaja que ofrece de la brevedad de su trámite y resolución a fin de evitar afectaciones irreversibles en la opinión pública⁹⁷.

No obstante las ventajas aludidas, el procedimiento administrativo sancionador sólo admite las pruebas documentales y técnicas quizás por la facilidad de su desahogo, las cuales en cualquier caso ya han sido expuestas.

En otro orden de ideas, las medidas cautelares interpuestas por una autoridad local en el ámbito de sus competencias inhiben de forma provisional la instauración del procedimiento especial sancionador a efecto de no abrir simultáneamente dos procedimientos sancionadores que afectarían al gobierno de forma injustificada⁹⁸.

Al respecto es importante decir que las medidas cautelares no deciden en sí el fondo de la controversia ni dan por probados los hechos materia de la litis, sino que se dictan sin prejuzgar sobre el sentido final de la controversia ante el riesgo

⁹⁶ Tesis XII/2008. Prueba confesional. Valor probatorio tratándose de un procedimiento punitivo o sancionador electoral. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1576.

⁹⁷ Jurisprudencia 10/2008. Procedimiento especial sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 518.

⁹⁸ Jurisprudencia 23/2010. Medidas cautelares en elecciones locales. Corresponde determinarlas al Instituto Federal Electoral, tratándose de propaganda difundida en radio y televisión. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 399.

denominado *periculum in mora*⁹⁹; de modo que la acción quedaría reservada para instaurar el procedimiento especial sancionador en su caso. Lo anterior se ve claramente en el siguiente criterio jurisprudencial¹⁰⁰:

“[...] el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, **de una medida cautelar** o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir [...]”. (Énfasis agregados).

VIII. Fuentes

a) **Bibliografía**

Alanis Figueroa, María del Carmen, “Introducción”, en *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, Hacia un nuevo modelo*, México: TEPJF, 2008.

Aljovín Navarro, Jorge. *Procedimiento especial sancionador: manual en materia electoral*. México D.F. Ed. Porrúa. 2012.

Bolio Cerdán, Arturo. “Bases para la individualización de sanciones conforme a la legislación electoral del Estado de México”. En *Justicia Electoral*, Cuarta Época, vol. 1, núm. 6: 413-438. 2010.

Bunster-Valdés-Pineda-Rodríguez, “Desde la dogmática jurídico-penal” (véase el sitio web: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/dogmatico_capi.pdf), 2006.

⁹⁹ El *periculum in mora* representa el peligro en la demora; se aplica a las providencias cauterales por que previenen tan sólo el *periculum in mora*, el riesgo de que la demora en llegar hasta la sentencia no haga ilusorio el fin del proceso. Ver Cisneros Farías, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos. Una compilación sencilla de términos jurídicos*, México (D.F.), IJ-UNAM, 2003, pág. 89.

¹⁰⁰ Jurisprudencia 16/2009. Procedimiento especial sancionador. El cese de la conducta investigada no lo deja sin materia ni lo da por concluido. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 515.

Cisneros Farías, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos. Una compilación sencilla de términos jurídicos*, México (D.F.), IJ-UNAM, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 51 (Disponible en: <http://classic-cendrassos.wikispaces.com/file/view/Diccionario+de+frases+y+aforismos+latinos.pdf> consultado al 28 de noviembre de 2012) Andrea Sánchez, Francisco José de, “Algunas reflexiones sobre la aplicación de multas excesivas por violaciones en materia de financiamiento de actividades políticas en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, páginas 573-592.

Córdova, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*”, en Salazar Ugarte, Pedro, *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, 2a. ed. México: UNAM, 2007, páginas 261-297.

Corona Nakamura, Luis Antonio y Díaz Cortés, Ma. del Carmen, “Los actos anticipados de precampaña: su conceptualización como figura infractora en el derecho electoral mexicano”, *Sufragio*. Revista Especializada en Derecho Electoral, número 2, - DIC 08/ MAY 09 3ª ÉPOCA, Guadalajara, 2009, páginas 137-152.

De Palma del Teso, Ángeles, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid 1996.

Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. *Prontuario Electoral: procedimiento administrativo sancionador*. México D.F., Ed. Porrúa. 2009.

Instituto Federal Electoral. *Libro Blanco “proceso electoral federal” 2011-2012*, IFE: México. 2013.

Linz, Juan José (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*. The John Hopkins University Press: Baltimore.

Llenderal Zaragoza, María de los Ángeles. 2006. *Nociones básicas de Derecho Administrativo Sancionador Electoral*, Ed. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán: México.

Ouviña, Dr. Guillermo J., "Meta legal y función dogmática del artículo 41 del Código Penal". *Revista Defensa Pública*, 2006 (véase https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.defensapublica.org.ar%2FJURIS-DICCIONAL%2FDoctrina%2FArticulo_meta_legal_y_funcion_dogmatica_41_%2520ouvi%25C3%25B1a.doc&ei=U60WUu_WMYay2gWyoYDgCw&usg=AFQjCNGfblvggmov8HQn5ZsH1o6QYLH2gA&sig2=ljGuFrl3H_4e16fGy5HM3Q&bvm=bv.51156542,d.b2l).

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Vol. I, Madrid, Alianza, 1980.

Silva Adaya, Juan Carlos (Coord.) "Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Procedimientos y Sanciones", Mesa de trabajo 12, 2008, (página web: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ife.org.mx%2Fdocumentos%2FReforma_Electoral%2Fdocs%2FM12_DerechoAdministrativoSancionador.pdf&ei=icUgUtvZEuGA2gX6hoHABw&usg=AFQjCNGsmULxBpdHZhqCoZMzLP7N_JfYlg&sig2=bXtASKydm2SiX5y01pi0cg&bvm=bv.51495398,d.b2l, consultada el 30 de agosto de 2013))

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. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio*. México: Marcial Pons-IIJ, 2008.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2012*. Jurisprudencia Volumen I y Tesis Volúmenes I y II. TEPJF: México. 2012.

Valdés Zurita, Leonardo, "Presentación", en Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México: Instituto Federal Electoral, 2012.

b) Bibliografía general complementaria recomendada¹⁰¹

Aguado i Cudolà, Vincen y Trayter Jiménez, J. Manuel, *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, España, CEDECS, 1995, 819 pp;

Carnevali Rodríguez, Raúl, *Derecho penal y derecho sancionador de la Unión Europea*, Madrid, Comares, 2001, 472 pp.;

Cano Mata, Antonio, *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1984, 285 pp.

Dannecker, Gerhard, *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario europeo*, tr. Carmen Bascón Granados, Barcelona, Marcial Pons, 2001, 214 pp.;

Domínguez Vila, Antonio, *Constitución y derecho sancionador administrativo*, España, Marcial Pons, 1997, 382pp;

Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 11ª ed., España, Tecnos, 1995, pp. 210-22;

Fuentes Bardají, Joaquín de (dirección), *Manual de derecho administrativo sancionador*, Madrid, coed. Ministerio de Justicia y Thomson Aranzadi, 2005, 1864 pp.;

Garberí Llobregat, José y Guadalupe Buitrón Ramírez, *El procedimiento administrativo sancionador*, 4ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, obra en dos tomos;

¹⁰¹ Tomada de Juan Carlos Silva Adaya (Coord.) "Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Procedimientos y Sanciones", Mesa de trabajo 12, 2008, página web: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ife.org.mx%2Fdocumentos%2FReforma_Electoral%2Fdocs%2FM12_DerechoAdministrativoSancionador.pdf&ei=icUgUtvZEUgA2gX6hoHABw&usg=AFQjCNGsmULxBpdHZhqCoZMzLP7N_JfYIlg&sig2=bXtASKydm2SiX5y01pi0cg&bvm=bv.51495398,d.b2l

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. II, 4ª. ed., España, Civitas, 1995, pp. 163-204;

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 10ª. ed., España, Tecnos, 1992, pp. 146-165;

Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *Dogmática del derecho disciplinario*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, 422 pp.;

Maljar, Daniel E., *El derecho administrativo sancionador*, Buenos Aires, Ad Hoc; 2004, 425 pp.;

Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed, Madrid-Tecnos, 2008.

Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Bogotá, Legis, 2000, 700 pp.;

Parada, Ramón, *Derecho administrativo. Parte general*, t. I, 10ª. ed., España, Marcial Pons, 1998, pp. 500-576;

Pérez-Madrid, Francisca, *Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico. Una propuesta para su construcción*, Navarra, Universidad de Navarra, 1994, 266 pp.;

Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 3454-359,

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo curso*, t. I, 18ª ed., México, Porrúa, 1997, 613-630.

c) Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral
(Título Quinto)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización

Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

Reglamento del Consejo General para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro de Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas

Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas

d) Jurisprudencia

Jurisprudencia 63/2002. Procedimiento administrativo sancionador electoral. Deben privilegiarse las diligencias que no afecten a los gobernados. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 501.

Jurisprudencia 1/2010. Procedimiento administrativo sancionador. El acuerdo de inicio y emplazamiento, por excepción, es definitivo para la procedencia del medio de impugnación previsto en la legislación aplicable. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 496.

Jurisprudencia 10/2003. Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los ciudadanos denunciadores están legitimados para apelar la determinación emitida. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 505.

Jurisprudencia 10/2008. Procedimiento especial sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 518.

Jurisprudencia 12/2007. Procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 526.

Jurisprudencia 16/2004. Procedimiento administrativo sancionador electoral. La Junta General Ejecutiva del IFE tiene facultades investigadoras y debe ejercerlas cuando existan indicios de posibles faltas. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 502.

Jurisprudencia 16/2009. Procedimiento especial sancionador. El cese de la conducta investigada no lo deja sin materia ni lo da por concluido. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 515.

Jurisprudencia 16/2011. 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 497.

Jurisprudencia 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 509.

- Jurisprudencia 17/2009. Procedimiento administrativo sancionador ordinario y especial. El secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para determinar cuál procede. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p.512.
- Jurisprudencia 17/2010. Responsabilidad de los partidos políticos por actos de terceros. Condiciones que deben cumplir para deslindarse. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 606.
- Jurisprudencia 17/2011. Procedimiento especial sancionador. Si durante su trámite, el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, advierte la participación de otros sujetos, debe emplazar a todos. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 523.
- Jurisprudencia 2/2002. Audiencia. Elementos que configuran tal garantía en el procedimiento administrativo previsto en el artículo 49-a, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 141
- Jurisprudencia 2/2011. Propaganda gubernamental. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionador (legislación del Estado de México). *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 535.
- 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 524.
- 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 517.

Jurisprudencia 22/2011. Procedimiento especial sancionador. Los partidos políticos tienen legitimación para denunciar propaganda que denigre a las instituciones. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 521.

Jurisprudencia 23/2010. Medidas cautelares en elecciones locales. Corresponde determinarlas al Instituto Federal Electoral, tratándose de propaganda difundida en radio y televisión. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 399.

Jurisprudencia 27/2009. Audiencia de pruebas y alegatos en el procedimiento especial sancionador. El plazo para celebrarla se debe computar a partir del emplazamiento. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 140.

Jurisprudencia 28/2010. Diligencias de inspección en el procedimiento administrativo sancionador. Requisitos para su eficacia probatoria. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 298.

Jurisprudencia 29/2009. Procedimiento especial sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 520.

Jurisprudencia 3/2012. Procedimiento administrativo sancionador. No admite litisconsorcio pasivo necesario. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 511.

Jurisprudencia 34/2002. Improcedencia. El mero hecho de quedar sin materia el procedimiento actualiza la causal respectiva. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 353.

Jurisprudencia 41/2010. Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 593.

Jurisprudencia 62/2002. Procedimiento administrativo sancionador electoral. Debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 499.

Jurisprudencia 7/2005. Régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos aplicables. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 587.

Jurisprudencia 7/2011. Radio y televisión. Las sanciones por incumplimiento de las pautas de transmisión del Instituto Federal Electoral son por cada emisora. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 562.

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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 220.

Jurisprudencia 8/2013. Caducidad. Opera en el procedimiento especial sancionador. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 685.

Tesis XII/2003. Informes de ingresos y gastos de los partidos políticos. El incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento de revisión, da lugar a ordenar su reposición. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 1, Tomo I, p. 685.

- Tesis CLIX/2002. Información. Cuándo la omisión de proporcionarla al Instituto Federal Electoral es sancionable. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, pp. 1197
- Tesis CXVI/2002. Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los hechos denunciados sólo son la base del inicio de la investigación. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, pp.1555.
- Tesis II/2004. Averiguación previa. Sus actuaciones son admisibles en el procedimiento administrativo sancionador electoral, por lo menos, como fuente de indicios. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 873.
- Tesis III/2010. Nulidad de elección. Las conductas sancionadas a través de procedimientos administrativos sancionadores son insuficientes, por sí mismas, para actualizarla. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 1461.
- Tesis V/2004. Comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas. Oficiosamente puede iniciar y sustanciar el procedimiento para conocer de las irregularidades en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 949.
- Tesis VII/2007. Suspensión de derechos políticos partidistas. Para que sea legal su aplicación como medida cautelar, debe ser proporcional al presunto hecho cometido. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1707.
- Tesis 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. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1560.

- Tesis XII/2003. Informes de ingresos y gastos de los partidos políticos. El incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento de revisión, da lugar a ordenar su reposición. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 1205.
- Tesis XII/2004. Multa impuesta en el procedimiento administrativo sancionador electoral. Si la infracción es de carácter patrimonial debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1428.
- Tesis XII/2008. Prueba confesional. Valor probatorio tratándose de un procedimiento punitivo o sancionador electoral. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1576.
- Tesis XLIII/2008. Presunción de inocencia. Debe reconocerse este derecho fundamental en los procedimientos sancionadores electorales. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1543.
- Tesis XLV/2001. Analogía y mayoría de razón. Alcances en el procedimiento administrativo sancionador electoral. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 845.
- Tesis XLV/2002. Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del ius puniendi desarrollados por el derecho penal. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 1020.
- Tesis XVII/2005. Presunción de inocencia. Su naturaleza y alcance en el derecho administrativo sancionador electoral. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1545.
- Tesis XXIX/2004. Normativa partidaria. Su violación no implica, necesariamente, la imposición de una sanción. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1435.

Tesis XXV/2002. Coaliciones. Las faltas cometidas por los partidos políticos coaligados deben sancionarse individualmente. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 940.

Tesis XXVI/99. Exhaustividad, modo de cumplir este principio cuando se consideren insatisfechas formalidades esenciales. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 1118.

Tesis XXX/2001. Fiscalización electoral. Requerimiento cuyo incumplimiento puede o no originar una sanción. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 1143.

Tesis XXX/2009. Radio y televisión. Los mensajes en materia electoral omitidos en tiempos del estado, son susceptibles de reparación, no obstante haya concluido la etapa del proceso en que debieron transmitirse. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1599.

Tesis XXXII/2012. Información confidencial. El Registro Federal de Electores debe proporcionarla a las autoridades electorales locales para la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo I, p. 823.

Tesis XXXIV/2005. Procedimiento administrativo sancionador electoral. En las diligencias de investigación no es requisito citar al representante del inculpado. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1553.

Tesis XXXVII/2004. Pruebas indirectas. Son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos políticos. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, Volumen 2, Tomo II, p. 1580.

e) Sentencias

SUP-JDC-14795/2011

SUP-JRC-0119-2012

SUP-JRC-377/2010

SUP-RAP-0013-1998

SUP-RAP-0096-2010

SUP-RAP-013/1998

SUP-RAP-018/2002

SUP-RAP-0221-2008

SUP-RAP-0231-2008

SUP-RAP-025/2002

SUP-RAP-034/2003

SUP-RAP-035/2003

SUP-RAP-0461-2012

SUP-RAP-047/2007

SUP-RAP-048/2002

SUP-RAP-0524-2012

SUP-RAP-055/2010

SUP-RAP-098/2003

SUP-RAP-098/2003

SUP-RAP-099/2003

SUP-RAP-099/2003

SUP-RAP-100/2003

SUP-RAP-100/2003

SUP-RAP-101/2003

SUP-RAP-102/2003

SUP-RAP-105/2010

SUP-RAP-111/2013

SUP-RAP-116/2013

SUP-RAP-127/2012

SUP-RAP-176/2010

SUP-RAP-177/2010

SUP-RAP-18/2006

SUP-RAP-225/2009,

SUP-RAP-236/2008

SUP-RAP-25/2004

SUP-RAP-294/2011

SUP-RAP-34/2003

SUP-RAP-5/2009

SUP-RAP-511/2012

SUP-RAP-515/2011

SUP-RAP-517/2012

SUP-RAP-69/2009

SUP-RAP-77/2013

SUP-RAP-8/2010

SUP-RAP-83/2007

SUP-RAP-85/2006, y

SUP-RAP-86/2007

SUP-RAP-94/2013

SUP-RAP-96/2009

IX. Glosario de términos del TEPJF

- **Actor:** Persona que promueve un juicio o en cuyo nombre se presenta. El que presenta una demanda o en cuyo nombre se presenta.
- **Agravio:** Razonamiento lógico-jurídico en virtud del cual el agraviado manifiesta la lesión o perjuicio que le causa a sus derechos o intereses una resolución judicial.
- **Autoridad responsable:** Aquella que haya emitido el acto o emitido la resolución que se impugna.
- **CGIFE:** Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:** Conjunto de disposiciones de orden público y de observancia general, en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; reglamentaria de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas; y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- **Definitividad:** Principio que rige, entre otros, al sistema electoral mexicano y puede entenderse desde dos ópticas, definitividad formal, que da a los actos y etapas del proceso electoral firmeza, al no poder sufrir variación por la emisión de un nuevo acto; y definitividad sustancial o material, está relacionada con los efectos jurídicos que pueda sufrir el acto.
- **Financiamiento del Candidato:** Se sugiere omitir esta voz y se propone la de “Topes de gastos de campaña”.
- **Financiamiento Privado:** Es aquél que proviene de los aportes más o menos regulares (cuotas) que pagan al partido los militantes o los dirigentes políticos que desempeñan algún tipo de cargo público gubernamental o parlamentario.

- **Financiamiento Público:** Es el monto que resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte del mes de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, que distribuye anualmente el Consejo General del Instituto Federal Electoral entre los partidos políticos nacionales con registro.
- **Fiscalización:** Es la recepción y revisión integral de los informes que presentan los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.
- **Interpretación:** Proceso razonador a través del cual se determina el sentido y alcance de las normas que regulan la elección de las instituciones representativas.
- **Jurisprudencia:** Son los criterios obligatorios de aplicación, interpretación o integración de una norma, sostenidos por alguna de las Salas del TEPJF. En el caso de la Sala Superior, el criterio se vuelve obligatorio cuando se presenta en tres sentencias no interrumpidas o cuando surge de la resolución de una contradicción de tesis. En el caso de las Salas Regionales, se necesitan cinco sentencias no interrumpidas. En todos los casos, se requiere una declaración formal por parte de la Sala Superior.
- **Legalidad:** Junto con la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad, es uno de los principios rectores de función estatal consistente en la organización de las elecciones. El sistema de medios de impugnación tiene como objetivo el garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución y en las disposiciones legales aplicables.
- **Magistrado:** Se denomina así a los servidores público que integran la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y quienes, de manera colegiada, resuelven los medios de impugnación en materia electoral.
- **Non bis in ídem:** Frase latina que significa literalmente que no debe repetirse dos veces la misma cosa. Con la citada expresión quiere indicarse que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre

el que ha sido sometido a un proceso penal anterior. En ese sentido, se encuentra consagrado como una Garantía Constitucional en el artículo 23 de la Constitución, en el cual, entre otros aspectos, determina que “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”.¹⁰²

- **Prueba:** Son todos aquellos actos, medios o instrumentos y elementos aportados o realizados por las partes para obtener el esclarecimiento de los hechos controvertidos.
- **Recurso de Apelación:** Medio de impugnación por el cual se impugnan los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral que se consideran violatorios de la normativa electoral.
- **Resolución:** Son determinaciones que pronuncian las autoridades electorales en los medios de impugnación que les son sometidos a su consideración, en las que constan las razones jurídicas que el juzgador considero para emitir el fallo.
- **Sentencia:** Etimológicamente, según lo define la Enciclopedia Jurídica Omeba, sentencia proviene del latín *sententia* y ésta a su vez de *sentiens*, sentientis, participio activo de *sentire* que significa sentir. Luego, la connotación del concepto no deja de ser especialmente singular, pues implica el sentimiento que el juzgador se ha formado acerca de la controversia planteada a su consideración, a la luz desde luego de la norma jurídica, plasmado en el fallo que sólo a él es dado pronunciar, dando terminación al proceso.
- **Sobreseimiento:** Resolución que da por concluido un proceso jurisdiccional sin resolver el fondo de la litis (asunto) planteada, por sobrevenir una causal de improcedencia.
- **SSTEPJF:** Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰² Conectar el principio *non bis in ídem* con la cosa juzgada carece, en definitiva, de justificación dogmática y en modo alguno viene impuesta por el Derecho positivo. Con figura de la cosa juzgada no se puede manejar con seguridad y fruto la regla de la prohibición. La conclusión es que el Derecho Administrativo Sancionador necesariamente ha de elaborar una doctrina propia en este punto. (Nieto, 4/6)

- **Tercero Interesado:** Se da el carácter de Tercero Interesado a la persona que sin ser parte en un juicio interviene en él para deducir un derecho propio, para coadyuvar con alguna de las partes si se llama a ello, o cuando tenga conocimiento de que cualquiera sea la resolución que se dicte por la autoridad judicial competente pueda causar algún perjuicio irreparable.