

Derecho Administrativo Sancionador Electoral

www.te.gob.mx

www.te.gob.mx/ccje/

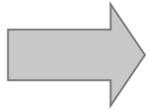
http://www.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html

ccje@te.gob.mx

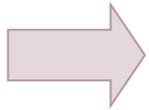
Al final del curso, los participantes comprenderán los principios y etapas para sustanciar los procedimientos administrativos sancionadores electorales en México.

Objetivos específicos

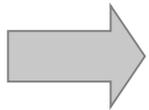
Al final del curso los participantes:



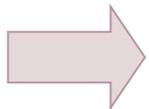
Identificarán los antecedentes y concepto del derecho administrativo sancionador electoral.



Identificarán los principios aplicables al régimen administrativo sancionador electoral.



Analizarán las etapas y procedimientos necesarios para que la autoridad acredite una infracción, y para que fije e individualice la sanción correspondiente.



Identificarán las características distintivas de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral.

- 1.** Definición y alcance
- 2.** Principios aplicables al régimen administrativo sancionador electoral
- 3.** Elementos para determinar la sanción
 - Determinación de la responsabilidad
 - Acreditación de la infracción
 - Calificación de la falta
 - Individualización de la sanción
- 4.** Procedimientos administrativos sancionadores
 - Sujetos y sanciones
 - Procedimiento sancionador ordinario
 - Procedimiento especial sancionador
 - En materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos
 - Para la determinación de responsabilidades administrativas

Definición y alcance

Antecedentes

- Las penas por delitos o sanciones electorales serían impuestos por los jueces.
- La Comisión Federal Electoral podía cancelar, previa garantía de defensa, el registro de los partidos políticos.

Código Federal Electoral



1987

1990



Cofipe



1996

- El IFE tendrá competencia para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer sanciones a partidos políticos nacionales.
- El TEPJF conocerá de las impugnaciones sobre resoluciones en procedimientos iniciados con motivo de quejas a partidos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)

- El IFE tiene atribuciones para conocer de las infracciones al Cofipe y notificará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para que éste imponga la sanción correspondiente.
- Establece al Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, para sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad, así como para imponer las sanciones a los partidos políticos en materia electoral.

Derecho Administrativo Sancionador

Conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas.

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

Derecho Administrativo Sancionador Electoral

Se puede definir como la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales.

Es una expresión latina utilizada para referirse a la **facultad sancionadora del Estado**. Se traduce literalmente como "derecho a penar" o "derecho a sancionar".

Es la potestad del Estado para **sancionar a los gobernados**, siempre que se cumplan y observen los imperativos constitucionales y legales que limitan el actuar autoritario y confieren derechos al trasgresor de la norma.

Potestad sancionadora

Aquel **poder jurídico** reconocido por el ordenamiento jurídico cuyo ejercicio exige que se concreten ciertas circunstancias fácticas determinantes del ejercicio del mismo en el plano de la legalidad aplicable.

Tribunal Supremo Español. Sentencia 8086 del 20 de octubre de 1994

Atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de imponer sanciones a particulares, a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgredan sus mandatos o desconozcan sus prohibiciones.

Ossa Arbeláez, Jaime, Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

La potestad sancionadora está integrada por un conjunto de **facultades básicas**: la del **establecimiento**, la de la **imposición** y la de la **ejecución**.

Marco normativo de la potestad sancionadora electoral

CPEUM

Artículos 41, base III, Apartado D, y base V, párrafo décimo; 73, fracción XXI; 109, fracción III y 113, párrafo primero.

Cofipe

Artículos 108, 118.1, inciso w, y Libro Séptimo (340 al 378)

Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE
(febrero de 2009)

Diferencias entre derecho penal y derecho administrativo sancionador

Derecho penal	Derecho administrativo sancionador	Diferencias
Sanciona el juez	Sanciona el órgano administrativo	Órgano sancionador
Delitos	Infracciones	Conductas
Penal	Sumario (administrativo)	Procedimiento
Monopolio absoluto de penas privativas de libertad	Multas	Sanciones
Código Penal	Dispersas en todo el ordenamiento jurídico	Normatividad
Criminal	Administrativa	Potestad

Principios aplicables al régimen administrativo sancionador electoral

El **principio** es un **estándar** que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque **es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad.**

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, p. 72.

Principios del Derecho
Administrativo
Sancionador Electoral



Dispositivo e inquisitivo



Prohibición de excesos



Tipicidad



Exhaustividad



Legalidad



Concentración, inmediatez y
celeridad



Principios del derecho penal aplicables al DASE

Irretroactividad de la ley
(*Non reformatio in peius*)



Presunción de inocencia (*in dubio pro reo*)



Non bis in idem



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

Características del régimen administrativo sancionador electoral (criterios del TEPJF)

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

Relación entre principios y etapas del procedimiento

- Dispositivo ⇒⇒⇒⇒ Noticia criminis ⇒⇒⇒⇒ Denuncia o queja de oficio
- Inquisitivo ⇒⇒⇒⇒ Investigación, sustanciación y resolución
- Prohibición de excesos
(criterios de idoneidad,
necesidad y proporcionalidad) ⇒⇒⇒⇒ Investigación
- Tipicidad ⇒⇒⇒⇒ Imputación y determinación de la sanción
- Exhaustividad ⇒⇒⇒⇒ En la investigación y en la resolución

Elementos para determinar la sanción

La **responsabilidad administrativa** corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la **imputación** o atribubilidad **a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente.**

Jurisprudencia 24/2003 (No vigente)

Consiste en la imputación o atribución a una persona **o ente jurídico** de un hecho determinado y sancionado normativamente.

SUP-RAP-188/2008

Para sancionar, la Administración → necesita que exista:

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

Sanción administrativa. Para que una determinada actuación pueda ser considerada como sanción, el castigo debe consistir en una **restricción de derechos que tenía previamente el sancionado**, que sea adecuada al mal causado, que tenga **finalidad disuasoria** de futuros incumplimientos, y que se imponga en **retribución** del incumplimiento.

Determinación de la sanción

Principio de proporcionalidad



Obliga, con carácter general, a que la **naturaleza de la represión** de las infracciones administrativas **sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito** (legislador), y específicamente impone un deber de **concretar la entidad de la sanción a la gravedad de los hechos** (administración).

Determinación de la sanción



Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y **su imputación subjetiva** (conducta y situación del infractor en la comisión de la falta), la autoridad **procederá a la determinación de la sanción** y si esta establece un mínimo y un máximo a graduar o individualizar, la que corresponda de acuerdo con la ley.

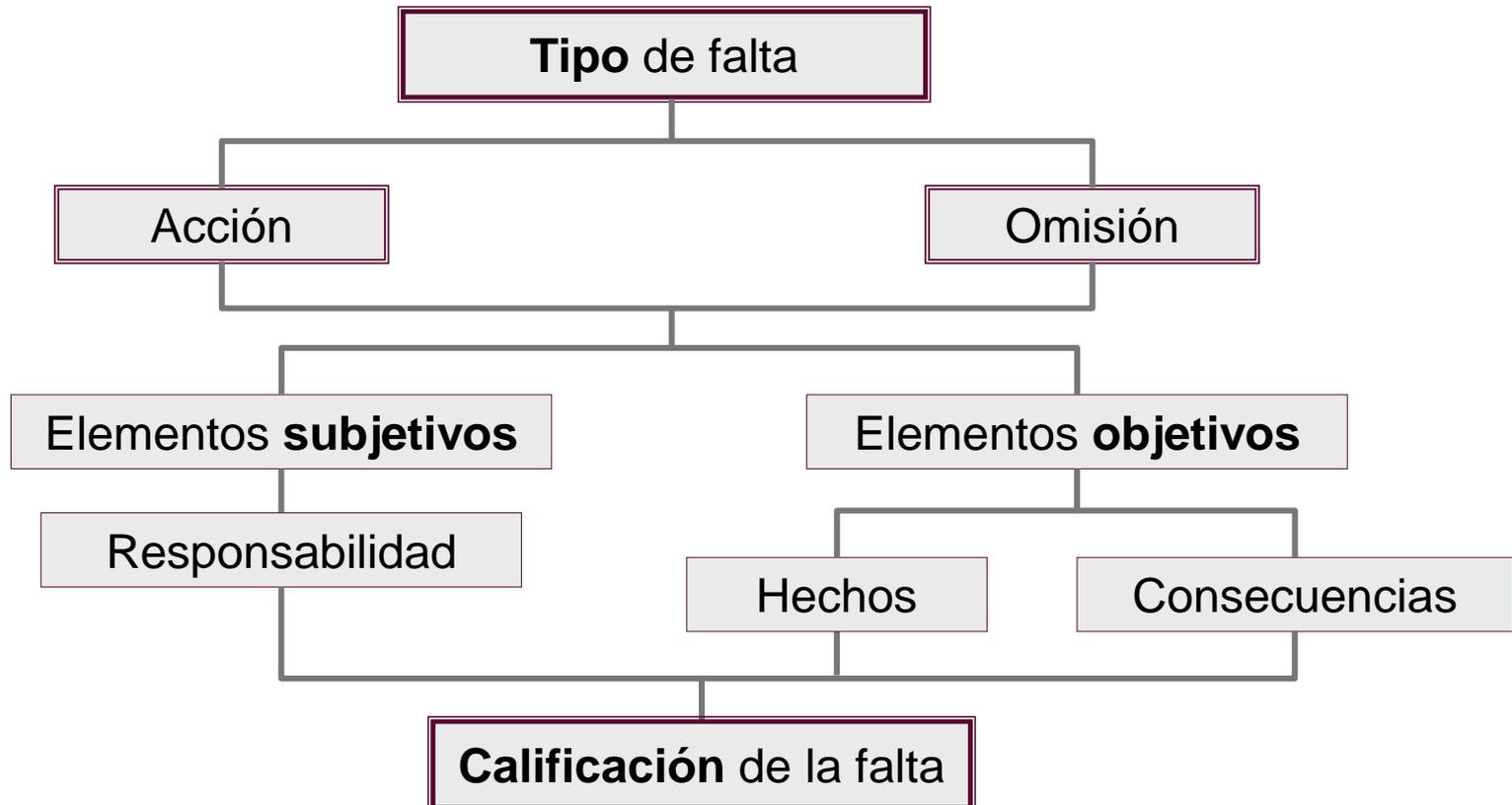
- Partidos políticos.
- Agrupaciones políticas nacionales.
- Aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- Ciudadanos, o cualquier persona física o moral.
- Observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales.
- Autoridades o servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o del DF; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.*
- Notarios públicos.*
- Extranjeros.*
- Concesionarios y permisionarios de radio o televisión.
- Organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político.
- Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.
- Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.*

Artículo 341 del Cofipe

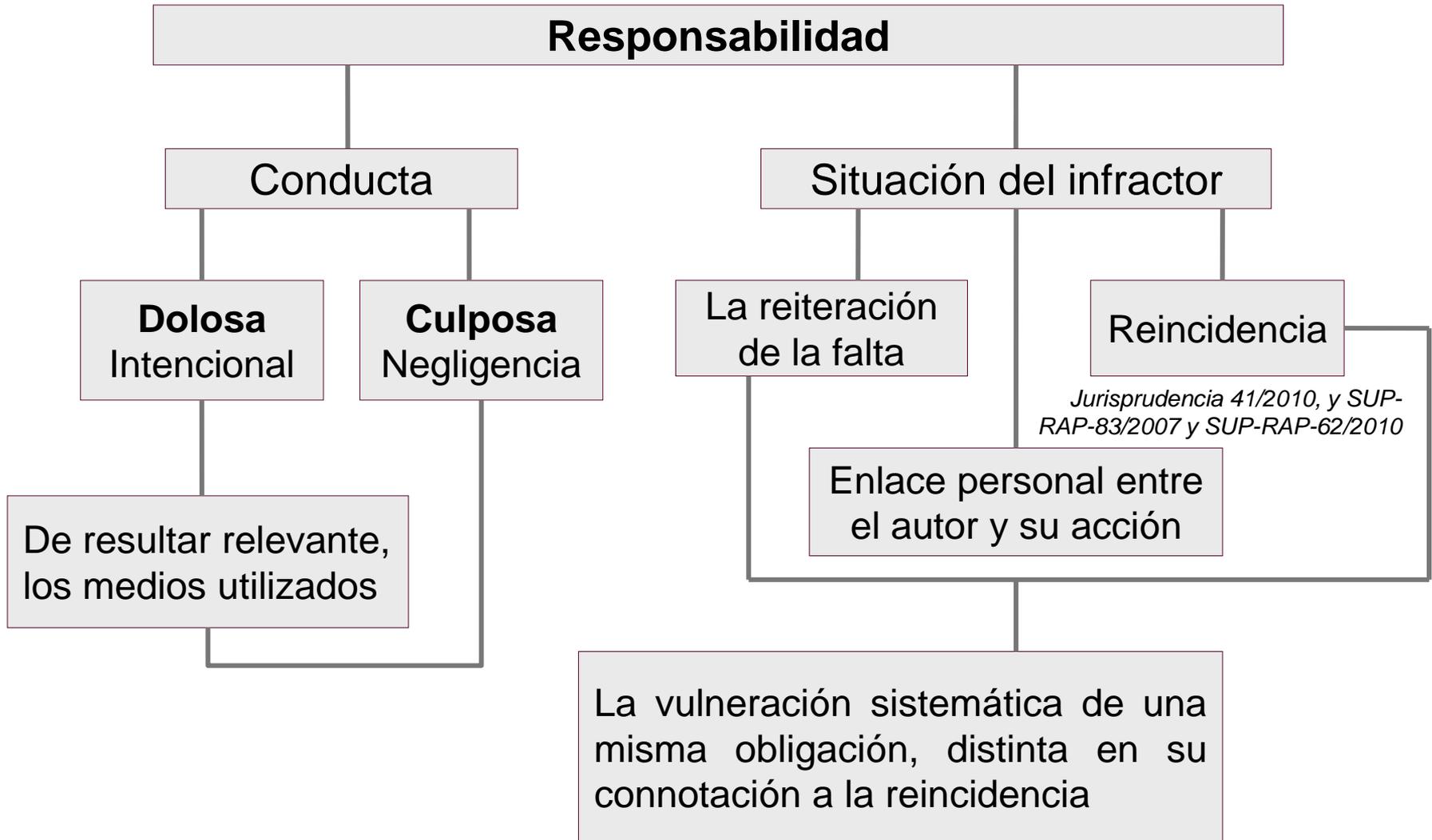
*El IFE carece de facultades para imponer sanciones a servidores públicos (federales, estatales y municipales); notarios públicos; extranjeros y ministros de culto.

Calificación de la falta

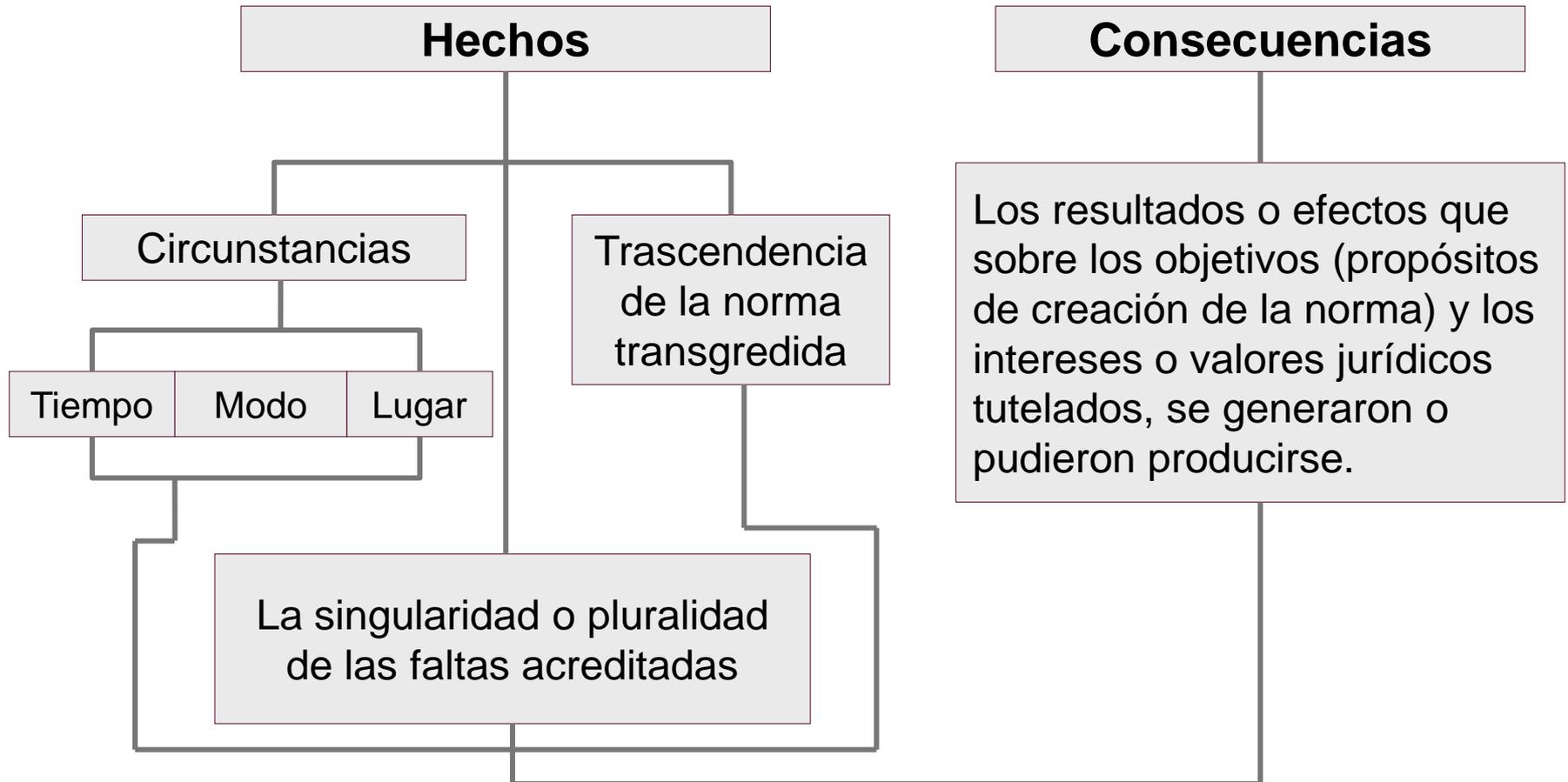
La **calificación de las faltas** que se consideren demostradas (tarea a cargo del órgano sancionador) debe comprender el **examen** de los siguientes aspectos:



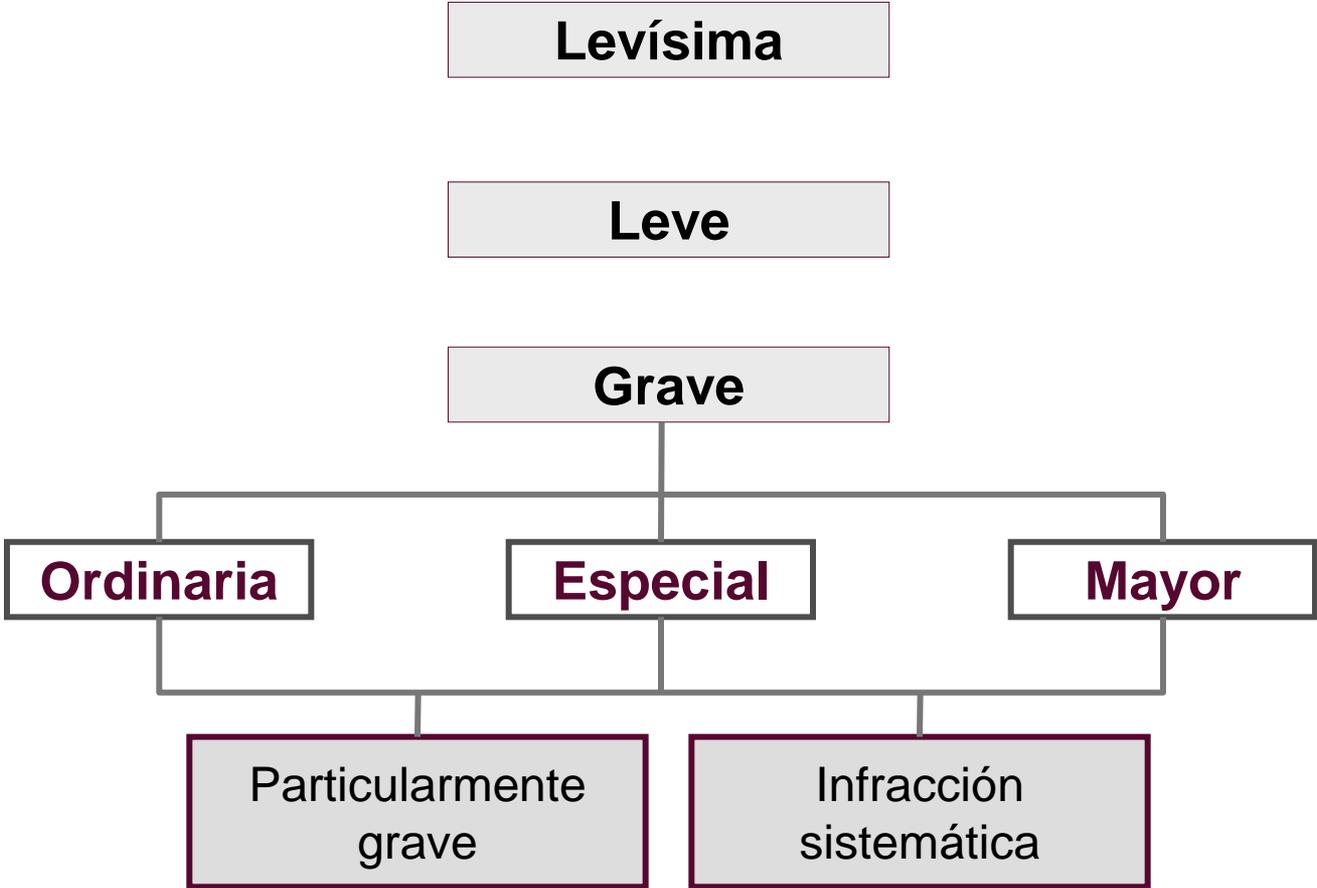
Elementos subjetivos



Elementos objetivos



Calificación de la falta



Individualización de la sanción

La individualización de la sanción en el procedimiento sancionador electoral puede definirse como el acto mediante el cual la autoridad administrativa electoral **pondera la infracción a la norma electoral y la sanción que corresponde** a su infractor.

La **magnitud** de la sanción es la expresión de la infracción, acorde al **grado de responsabilidad** del sujeto infractor de la norma electoral.

Elementos a considerar para individualizar la sanción (1 de 3)

La autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:



- La **gravedad de la responsabilidad (calificación de la falta)** en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones del Cofipe. Para ello precisará la norma violada y su jerarquía constitucional, legal o reglamentaria; el valor protegido y el bien jurídico tutelado; el efecto producido por la transgresión, y el peligro o riesgo causado por la infracción y la dimensión del daño.
- Las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** de la infracción. El IFE valorará si la falta fue **sistemática** y si constituyó una unidad o multiplicidad de irregularidades.



Como ejemplo de un procedimiento para individualizar una sanción, véase la resolución del IFE: SCG/PE/IEPCT/CG/347/2009, así como el SUP-RAP-156/2010 que confirma dicha resolución.

Elementos a considerar para individualizar la sanción (2 de 3)

La autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:



- Las **condiciones socioeconómicas** del infractor.
- Las **condiciones externas y los medios de ejecución**.
- La **reincidencia** en el incumplimiento de obligaciones.
- En su caso, el **monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio** derivado del incumplimiento de obligaciones.
- El **grado de intencionalidad o negligencia**.
- Otras agravantes o atenuantes.
- Los precedentes resueltos por el IFE y el TEPJF con motivo de infracciones análogas.

Como ejemplo de un procedimiento para individualizar una sanción, véase la resolución del IFE: SCG/PE/IEPCT/CG/347/2009, así como el SUP-RAP-156/2010 que confirma dicha resolución.

Elementos a considerar para individualizar la sanción (3 de 3)

Adicionalmente, la Sala Superior del TEPJF ha considerado en casos específicos, que también se deben considerar los siguientes elementos:



- Si existe **dolo o falta de cuidado**.
- Si hay **unidad o multiplicidad** de irregularidades.
- Si el partido o la agrupación política presenta condiciones adecuadas en cuanto al registro y documentación de sus ingresos .
- Si **ocultó o no información**.
- Si con la individualización de la multa no se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político o de la agrupación.

Como ejemplo de un procedimiento para individualizar una sanción, véase la resolución del IFE: SCG/PE/IEPCT/CG/347/2009, así como el SUP-RAP-156/2010 que confirma dicha resolución.

Procedimientos administrativos sancionadores electorales

Procedimientos sancionadores electorales

Pueden definirse como la **secuencia** de **actos**, **trámites** y **diligencias** realizados por la autoridad administrativa electoral competente, para **conocer**, **sustanciar** y **resolver** las irregularidades en que hubiesen **incurrido los sujetos** obligados en los términos de la legislación electoral aplicable. La autoridad debe realizar esta actividad mediante la investigación de los hechos correspondientes y la valoración de los medios de prueba que obren en el expediente del caso.

Sujetos e infracciones (1 de 2)

Partidos políticos

- Contratar o adquirir tiempo en radio o TV.
- 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.

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.

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.
- 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.

Sujetos e infracciones (2 de 2)

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.

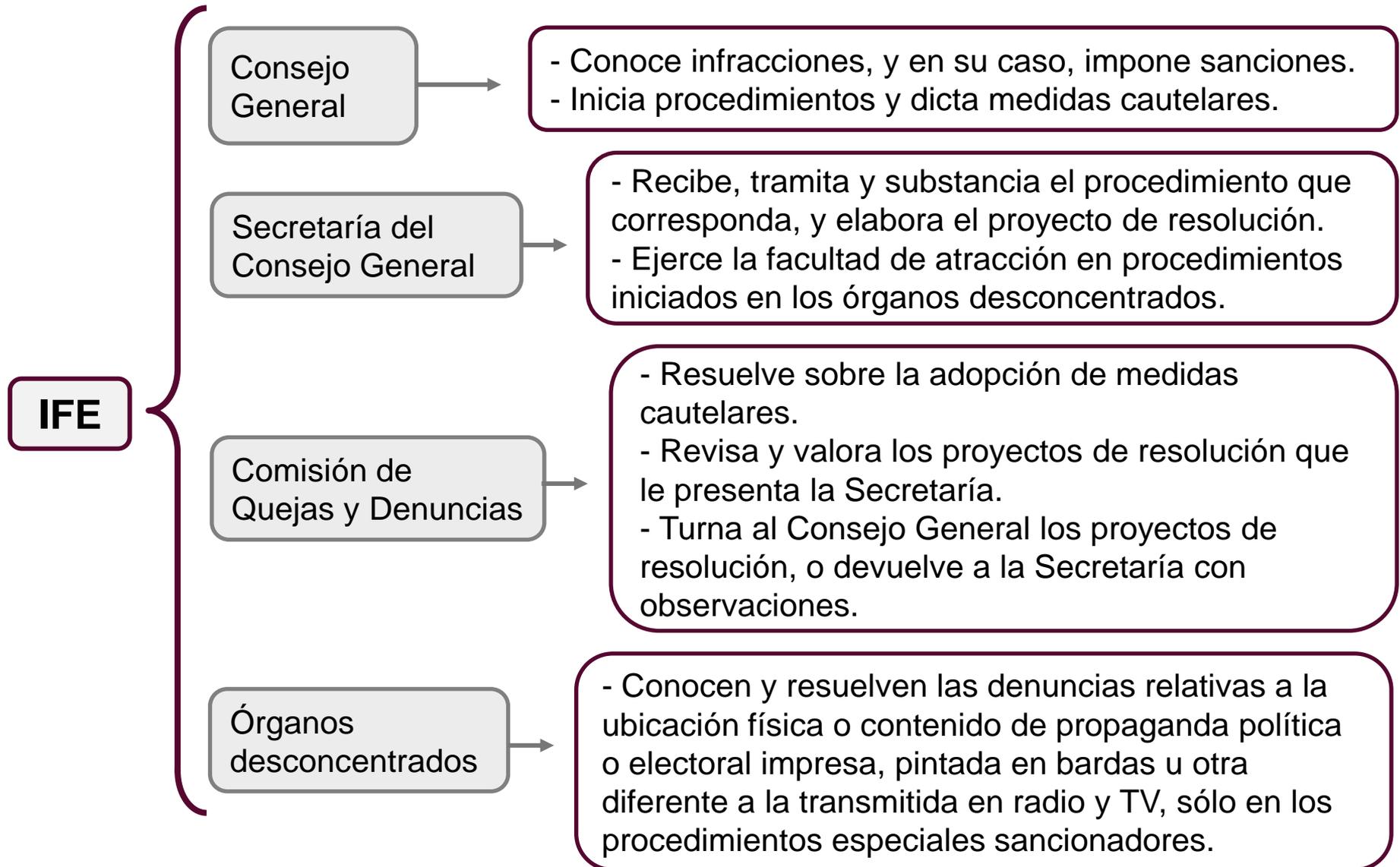
Autoridades o servidores públicos

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

Sujetos y sanciones

Sujetos Sanciones	Partido político	APN	Aspirantes, precandidates y candidatos	Ciudadanos, dirigentes y afiliados	Personas morales	Observadores electorales y organizaciones	Concesionarios o permisionarios de radio y tv	Organizaciones de ciudadanos	Organizaciones sindicales o laborales
Amonestación pública	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Multa hasta 200 días						X			
Multa hasta 500 días				X					
Multa hasta 5,000 días			X					X	X
Multa hasta 10,000 días	X	X							
Multa hasta 100,000 días					X		X		
Reducción de hasta el 50% de financiamiento público	X								
Interrupción de la transmisión de propaganda	X								
Suspensión parcial o total de prerrogativas	X						X		
Cancelación del registro (o procedimiento para obtenerlo)	X	X	X			X		X	
Suspensión del registro		X							
Pérdida a ser registrado			X						

Órganos competentes



Procedimiento administrativo sancionador ordinario

Finalidad del procedimiento sancionador ordinario

Su **finalidad** es determinar la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral de los sujetos señalados en el Cofipe, mediante la valoración de indicios y medios de prueba que obren en el expediente, atendiendo al catálogo de infracciones previsto en el mismo código.

Artículo 21 del Reglamento de Quejas y Denuncias

Inicio del procedimiento sancionador ordinario

Partidos políticos

Personas físicas y morales

Funcionarios del IFE (de oficio)



Podrán presentar **por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónico**, quejas o denuncias por presuntas violaciones a la ley electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del IFE.

- Nombre del quejoso o denunciante;
- Firma autógrafa o huella digital;
- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- Documentos necesarios para acreditar la personería;
- Interés jurídico;
- Narración expresa y clara de los hechos;
- De ser posible, los preceptos presuntamente violados;
- Ofrecer y aportar pruebas o mencionar las que habrán de requerirse en caso de que se omita algún requisito, la Secretaría deberá prevenir al denunciante para que subsane la omisión en tres días improrrogables.

Requisitos



La facultad del IFE para fincar responsabilidades por infracciones administrativas **prescribe en cinco años.**

Etapas del procedimiento sancionador ordinario

Recibida la denuncia, los órganos centrales o desconcentrados



Remiten a la **Secretaría del CG del IFE dentro de 48 horas**, para su trámite



Recibida la queja o denuncia, la Secretaría procederá a:



Se admite

- Registrarla, debiendo informar de su presentación al Consejo.
- Revisarla y analizarla para determinar si debe prevenir al quejoso.
- Analizarla para determinar su admisión o desechamiento (cinco días para emitir el acuerdo correspondiente).
- En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

Si dentro de los **cinco días** de recibida la denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse **medidas cautelares**, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que resuelva en un plazo de 24 horas.

Admisión de queja o denuncia

Si se admite,
la Secretaría

Dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los hechos denunciados, para **impedir** que se **pierdan, destruyan, o alteren** las huellas o vestigios y en general, para evitar que se **dificulte** la **investigación**.

La Secretaría **emplaza al denunciado**, quien tendrá un plazo de cinco días para contestar. De no hacerlo, perderá su oportunidad de ofrecer pruebas.

La contestación deberá:

- Señalar el **nombre** del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital.
- Referirse a los **hechos** que se le imputan.
- Señalar domicilio para oír y recibir **notificaciones**.
- Ofrecer y aportar **pruebas**.

Investigación en el procedimiento sancionador ordinario

La Secretaría cuenta con **40 días para realizar una investigación sobre los hechos**, que podrá ser ampliado en forma excepcional por un período igual.

La investigación deber ser:

- Seria
- Congruente
- Idónea
- Eficaz
- Expedita
- Completa
- Exhaustiva

Se **allegará** de los elementos de convicción que estime pertinentes para **integrar el expediente** respectivo.

Podrá solicitar a las autoridades (federales, estatales o municipales) los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados.

Puede **solicitar** mediante **oficio** a órganos centrales o descentralizados del IFE, que lleven a cabo **investigaciones** o recaben pruebas.

Conclusión del procedimiento sancionador ordinario

Cuando concluya el desahogo de pruebas y se agote la instrucción, la Secretaría pondrá el expediente a la vista de las partes durante un **plazo de cinco días**, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo, **elaborará el proyecto de resolución en un término máximo de diez días** (podrá ampliarse por un plazo igual).

Se convoca a sesión de la comisión, para analizar y valorar el proyecto:

- **Si no se aprueba**, se devuelve a la Secretaría para que, en un plazo no mayor a 15 días, emita un nuevo proyecto.
- **Si se aprueba**, se turna al Consejo General para su estudio y votación.

La Secretaría envía el proyecto de resolución a la **Comisión de Quejas y Denuncias**, para que lo **conozca y estudie en un plazo de cinco días**.

El proyecto de resolución se envía al Consejero Presidente, quien convoca a sesión. El CG aprueba o rechaza la resolución y establece las sanciones correspondientes.



Procedimiento especial sancionador

Sentencia **SUP-RAP-17/2006**, en el recurso promovido por la Coalición “Por el Bien de Todos”, en contra de la omisión del Consejo General del IFE de aprobar el proyecto de acuerdo por el que se ordena a la coalición «Alianza por México» que retire promocionales en radio, televisión e internet, que violan la Constitución y el Cofipe.

El Consejo General del IFE:

- No cumplió con la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.
- Realizó una incorrecta interpretación del sistema jurídico electoral federal, en el sentido de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.
- Con la interpretación que sostuvo violó el principio de justicia pronta previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, ya que un procedimiento administrativo sancionador electoral, implicaría un daño irreparable en el proceso electoral (los plazos harían nugatorias las disposiciones del Cofipe), y podrían vulnerarse los principios de equidad e igualdad, el de voto libre y las condiciones generales de la elección.

La Sala Superior resolvió:

- Aun cuando el Consejo General contaba con atribuciones legales para conocer y resolver los hechos planteados, **la vía no era el procedimiento administrativo sancionador electoral**. En ejercicio de sus atribuciones, debía ejecutar un **procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo**, en que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento, que permitieran prevenir la comisión de conductas ilícitas y restaurar el orden jurídico electoral violado.
- El Cofipe no contenía normas expresas que fijaran un procedimiento distinto al sancionador, sin embargo, eso no era un obstáculo para que el Consejo General conociera y resolviera, pues de conformidad con el artículo 3°, párrafo 1, del Cofipe, **debía instrumentar un procedimiento especializado, que le permitiera ejercer sus atribuciones constitucional y legalmente previstas**, en el que se respetara **la garantía de audiencia y se observen las formalidades esenciales** (aquellas necesarias para garantizar la defensa adecuada).
- Dicho procedimiento debía realizarse de conformidad con los **criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad**.

Las jurisprudencias **12/2007** y **2/2008** (histórica), así como la tesis **VII/2008**, obligan a las entidades federativas a instaurar este tipo de procedimientos cuando sea necesario, aun cuando no esté previsto en las leyes locales respectivas.

Finalidad del procedimiento especial sancionador

Su **finalidad** es determinar de manera **expedita**, la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral, mediante la valoración de medios de prueba e indicios, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

Artículo 62 del Reglamento de Quejas y Denuncias

- Contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Cofipe.
- Violen disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social, o difusión de propaganda de servidores públicos.
- Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
- Por irregularidades e incumplimientos, sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y TV.

Cuando la conducta infractora se relacione con propaganda política o electoral en radio y televisión durante los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el IFE. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia (solicitud) de parte afectada.

Admisión y desechamiento

Requisitos del escrito de denuncia:

- Nombre del quejoso o denunciante
- Domicilio para oír y recibir notificaciones
- Documentos necesarios para acreditar la personería
- Narración expresa y clara de los hechos
- De ser posible, los preceptos presuntamente violados
- Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente, o mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas
- En su caso, las medidas cautelares que se soliciten

Causales de desechamiento del procedimiento especial:

- El escrito no reúna los requisitos
- Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral
- No se aporten ni ofrezcan pruebas
- La materia de la denuncia resulte irreparable



La Secretaría **notificará** al denunciante, dentro de un plazo de **12 horas**; vía fax, telegrama o correo electrónico, que deberá confirmar por escrito.

Etapas del procedimiento especial sancionador

La Secretaría del CG recibe la denuncia y la examina junto con las pruebas aportadas

Si la Secretaría del CG considera necesaria la adopción de **medidas cautelares**, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro de las **siguientes 48 horas**.

Admitida la denuncia, se corre traslado a las partes y las notifica para que asistan a una **audiencia de pruebas y alegatos, dentro de las 48 horas** siguientes a la admisión.

El **CG aprueba o rechaza la resolución** y en su caso establece las **sanciones** correspondientes. Si se determina que la propaganda viola la Constitución o el Cofipe, **el CG puede ordenar el retiro físico o la suspensión inmediata de la distribución o difusión**.

Dentro de las siguientes **24 horas** a la celebración de la audiencia, la Secretaría del CG formulará el **proyecto de resolución** y lo presenta al Consejero Presidente, quien convoca a sesión para conocer y resolver el proyecto. La sesión se celebrará a más tardar **24 horas** después de haberlo recibido.

Presentación de denuncia por propaganda NO transmitida en radio o televisión

En proceso electoral



Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital que corresponda por demarcación territorial, por la comisión de conductas que se refieran a:



- La ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa.
- Por la propaganda pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o TV.
- Cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña.

Fuera de proceso electoral



Junta Ejecutiva del distrito electoral de que se trate.

Resolución del procedimiento especial por propaganda NO transmitida en radio o televisión

Se presenta el proyecto de resolución ante el consejo distrital (fuera de proceso electoral federal, ante la junta ejecutiva respectiva).



Las resoluciones de los consejos o las juntas distritales, podrán ser impugnadas ante los consejos o juntas locales, cuyas resoluciones serán definitivas.



Si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o grave, la Secretaría del CG podrá atraer el asunto.

Comparativo procedimientos ordinario y especial (1 de 2)

Etapa	Ordinario	Especial
Presentación de la queja, denuncia o inicio del procedimiento oficioso	-	-
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	48 horas	Inmediatamente
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	No se precisa plazo
Medidas cautelares	24 hrs para resolver, dentro de los 5 días para admitir.	Dentro de las 48 hrs. previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la audiencia de pruebas y alegatos.
Investigación	40 días que puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con las constancias de autos y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 minutos a cada parte en la audiencia
Proyecto de resolución	10 días que puede ampliar por 10 días más	24 hrs. después de concluida la audiencia

Comparativo procedimientos ordinario y especial (2 de 2)

Etapa	Ordinario	Especial
Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	5 días	Sólo en caso de medidas cautelares: 48 hrs.
Sesión de Comisión de Quejas y Denuncias	Un día para convocar a sesión, que debe celebrarse no antes de 24 hrs.	-
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	-
Remisión al Consejo General	No se establece plazo	Inmediatamente
Sesión del Consejo General de resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto	Dentro de las 24 hrs posteriores a la entrega del proyecto
En caso de empate, por ausencia de un Consejero	2ª votación. Si persiste empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior (todos consejeros)	-
Tiempo total mínimo sin ampliación de plazos; rechazo del proyecto de resolución, ni empate en la votación	64 días aprox.	5 o 6 días aprox.
Tiempo total estimado con ampliación de plazos, rechazo de proyecto y sin empate de la votación	129 días aprox.	-

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

Finalidad y procedencia

Procedimiento administrativo para conocer asuntos referentes al **incumplimiento de las obligaciones** de los **partidos** políticos de informar periódicamente al IFE, el **origen, monto, destino y aplicación de los recursos** que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

Las quejas podrán presentarse ante los órganos desconcentrados, quienes las remitirán al Secretario Ejecutivo, dentro de las **24 horas siguientes**, y éste las turnará a la **Unidad de Fiscalización**.



En el **escrito de queja** se narrarán los **hechos** y aportarán los elementos de **prueba o indicios** con los que cuente el denunciante. Podrán presentarse dentro de los **tres años** siguientes a la publicación en el DOF del dictamen consolidado relativo a los informes del ejercicio denunciado.

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

La **Unidad de Fiscalización** podrá solicitar al Secretario Ejecutivo, requiera a las autoridades, personas físicas y morales, para que entreguen las **pruebas** en su poder o permitan obtener **información reservada**. Se deberá dar **respuesta en un máximo de 15 días**.



La Unidad de Fiscalización emplazará al **partido denunciado**, para que **conteste** por escrito **en un término de 5 días**, a partir de la fecha en que surta efecto la notificación.



Agotada la instrucción, la **Unidad de Fiscalización** elaborará el **proyecto de resolución**, para ser presentado al CG en la siguiente sesión que celebre (en un término que no exceda de 60 días naturales). El Consejo General **podrá imponer las sanciones** que correspondan, para fijarlas **tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta**.

Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE



Causas de responsabilidad para los servidores públicos del IFE

- Realizar cualquier conducta que atente contra la independencia de la función electoral.
- Invadir la competencia de otros órganos del IFE.
- Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de su función.
- Conocer o participar en un asunto para el cual esté impedido.
- Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones violando la ley.
- No preservar los principios que rigen al IFE.
- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.
- Dejar de desempeñar las funciones o labores que tenga a su cargo.
- Las demás que establezca el Cofipe o las leyes que resulten aplicables.

©Derechos Reservados, 2011 a favor del
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Podrá utilizarse como cita de textos sin alteraciones, señalando la fuente y con la siguiente leyenda:

Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Derecho Administrativo Sancionador Electoral”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2011.

Queda prohibida su reproducción parcial o total sin autorización.

www.te.gob.mx

www.te.gob.mx/ccje/

http://www.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html

ccje@te.gob.mx

Principios dispositivo e inquisitivo

Dispositivo

Se encuentra esencialmente en la **instancia inicial del procedimiento, donde se exige la presentación de un escrito de queja** que cumpla con determinadas formalidades, y **se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba**, por lo menos, con valor indiciario.

Jurisprudencias 64/2002 y 3/2008 (no vigentes)

Inquisitivo

Una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las **autoridades competentes** la obligación de **seguir con las etapas correspondientes del procedimiento**, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias.

Jurisprudencias 64/2002 (no vigente) y 12/2010



Principio de prohibición de excesos o abusos de la autoridad en el ejercicio de las facultades discrecionales

Idoneidad

Se refiere a **que la prueba 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.

Necesidad o intervención mínima

Al 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.

Proporcionalidad

En las **diligencias** encaminadas a la obtención de elementos de prueba, la autoridad 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.

Principio de tipicidad

Es un **mandato que deriva del principio de legalidad**, y se encuentra tutelado por el artículo 14 de la Constitución Federal, que establece: *“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”*.

Esta reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones que prevean la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral.

Tesis XLV/2001 del TEPJF

Es la descripción legal de una conducta específica, a la que se conectará una sanción administrativa.

Eduardo García de Enterría, 2004

De manera ordinaria en el derecho penal la tipificación es directa e individualizada, pero en **materia administrativa sancionadora**, dada la complejidad de sus mandatos y prohibiciones, así como la multiplicidad de leyes, reglamentos, lineamientos o acuerdos generales en los cuales pueden recogerse, **es imposible tener un catálogo definido de faltas administrativas, con la asignación, a cada una, de su correspondiente sanción.**

SUP-RAP-018/2003



Principio de exhaustividad

Impone el deber de **agotar** cuidadosamente en la resolución, **todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis**, en apoyo de sus pretensiones, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, **como base para resolver.**

Jurisprudencias 12/2001, 43/2002, y tesis XXVI/99 del TEPJF



Se estableció un **sistema integral de justicia en materia electoral**, para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para **proteger los derechos político-electorales** de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la **revisión de la constitucionalidad** o, en su caso, **legalidad** de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Jurisprudencia 21/2001 del TEPJF



Principios de concentración, inmediatez y celeridad

Concentración

El procedimiento en su totalidad, **debe conocerlo el mismo órgano** jurisdiccional o el mismo órgano administrativo competente, en un número limitado de etapas y actuaciones procedimentales.

Inmediatez

Favorece la **comunicación directa del justiciable** o de los denunciantes con el juzgador o el órgano administrativo competente, particularmente en relación con los actos de prueba.

Celeridad

Obliga a la autoridad a **sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible**, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta. Al efecto, confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas:

- La garantía de un **pronunciamiento jurisdiccional** o de una **determinación administrativa** que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (lo que supone cierto tiempo).
- **Evitar que la eventual decisión** ajustada a derecho pero tardía, **resulte ineficaz**.

SUP-RAP-017/2006



Principio de irretroactividad de la ley

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Artículo 14 constitucional

Teoría de los derechos de adquisición. No se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquéllos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas o de su esfera jurídica, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido sustituida por otra diferente.

Teoría de los componentes de la norma. Una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido, en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

SUP- RAP-50/2005



Principio de irretroactividad de la ley

Non reformatio in pejus

Significa que la sentencia no puede ser modificada en perjuicio del acusado, en la clase y extensión de sus consecuencias jurídicas, cuando sólo han recurrido el acusado o su representante legal.

Claus Roxin, 2005

- El 19 de abril de 2004, el Consejo General del IFE en el acuerdo CG79/2004 impuso una multa de **\$1,435.66**, al Partido Liberal Mexicano.
- La multa fue recurrida mediante la interposición del **SUP-RAP-31/2004**, en el que la Sala Superior revocó y ordenó al Consejo General que dictara una nueva determinación, la cual fue cumplimentada en el acuerdo CG271/2005 que aumentó la multa para quedar en **\$2,182.50**.
- La anterior determinación fue recurrida en el **SUP-RAP-004/2006**, mediante el cual el Partido Liberal Mexicano argumentó que el Consejo General del IFE inobservó el principio *non reformatio in pejus*, debido a que revisó y dictó nueva resolución que aumentó la sanción. Al respecto, la Sala Superior precisó que en la imposición de la sanción **el Consejo General del IFE no debió haber rebasado el monto de la multa impuesta originalmente**.



Principio de presunción de inocencia

In dubio pro reo

Se debe presumir la inocencia mientras no se declare responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.

Artículo 20 constitucional

Implica la imposibilidad jurídica de imponer consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no exista **prueba que demuestre** plenamente su **responsabilidad**, motivo por el cual, se erige como **principio esencial de todo Estado democrático**.

Tesis LIX/2001, XVII/2005 y XLIII/2008 del TEPJF

Es una manifestación del principio de presunción de inocencia, que obliga a absolver en caso de duda sobre la culpabilidad o responsabilidad del acusado. *SUP-RAP-71/2008*

El TEPJF revocó la determinación del Consejo General del IFE que resolvió con una fe notarial -única prueba- determinar la compra de votos, mediante la aplicación del principio *in dubio pro reo*, porque considero que a partir de los hechos que se desprendían de la fe notarial, no se colmaban los elementos de convicción, ya que dicha prueba es ineficaz para generar certeza sobre los hechos que se pretendían probar.

SUP-RAP-71/2008



Principio de *non bis in idem*

Nadie puede ser juzgado **dos veces por el mismo delito**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

Artículo 23 constitucional

Vertiente material. Es la garantía, para quien comete un acto ilícito, de que no podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho.

- En mayo de 2006, al resolverse una controversia administrativa disciplinaria en la que se le impusieron diversas sanciones a un trabajador, por indebido ejercicio del presupuesto, se estimó violada la prohibición *non bis in idem*, porque los preceptos que tipificaban las distintas infracciones guardaban identidad con el mismo bien jurídico tutelado.

Aspecto procesal. Un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos.

- Se argumentó que, aunque pudieran constituir infracciones independientes (tomadas en lo individual), se encontraban vinculadas por **afectar un mismo objeto y lesionar o poner en riesgo el mismo bien jurídico**, entonces esos distintos hechos no deben apreciarse de manera individual e independiente, sino relacionarse entre sí, como elementos constitutivos de una infracción de mayor entidad o de naturaleza compleja, y así deben ser ponderadas en este caso.

Daniel E. Maljar, 2004

CLT-009/2005



Circunstancias y gravedad al individualizar la sanción

Al individualizar la sanción que corresponda al infractor de la norma electoral, la autoridad electoral administrativa, debe considerar:

Circunstancias de la falta

Las condiciones en las que se produjo la infracción:

- Tiempo
- Modo
- Lugar

Gravedad de la falta

Se determina a partir del análisis de dos extremos:

Trascendencia
de la norma
trasgredida

Efectos que la
trasgresión genera,
respecto de los objetivos
y los intereses jurídicos
tutelados por el derecho.



Resolución del procedimiento sancionador ordinario



Finalidad



Suspender los actos o hechos, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la ley electoral.

Se aplicarán cuando se presuma la violación de:

- El derecho al uso de los medios de comunicación social, así como de las condiciones para la difusión de propaganda por servidores públicos de cualquiera de los tres órdenes de gobierno.
- La prohibición a los partidos políticos de realizar actos de precampaña o campaña en territorio extranjero, así como de los precandidatos o candidatos de realizar actos anticipados de precampaña o campaña.
- Las conductas que realicen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, que impliquen la venta de tiempo de transmisión, difusión de propaganda política o electoral y el incumplimiento a su obligación de transmitir los mensajes que le indique el IFE.

Medidas cautelares (2 de 2)

En una evaluación preliminar, la autoridad deberá **fundar y motivar las medidas cautelares** considerando:



- Las condiciones de las que depende su aplicación, por ejemplo: la existencia de un derecho y el temor fundado de que mientras se resuelve el procedimiento, desaparezcan las circunstancias que hagan posible la reparación del daño que se pudiera causar.
- Que justifiquen que la probable afectación se pueda reparar, y que la medida es razonable, adecuada y proporcional a la conducta ilícita.

De este modo, la Secretaría podrá proponer a la Comisión:



- Ordenar la **suspensión de la transmisión** de promocionales de radio y televisión.
- Ordenar el **retiro de propaganda** contraria a la ley.

El acuerdo podrá **ordenar al denunciado para que retire la propaganda en un plazo no mayor de 24 horas**. Para el caso de propaganda transmitida en radio y televisión, la Comisión ordenará a las concesionarias y permisionarias, así como a los partidos políticos que correspondan, la suspensión inmediata de su difusión.



Audiencia de pruebas y alegatos

- La audiencia será conducida por la Secretaría del CG, de manera ininterrumpida y en forma oral.
- Sólo se admitirán las pruebas documental y técnica, siempre y cuando en ésta se aporten los medios para su desahogo en el curso de la audiencia.

Procedimiento:

Iniciada la audiencia, el **denunciante** tendrá una **intervención no mayor de 15 minutos**, para resumir los hechos que motivaron la denuncia y hacer una relación de las pruebas que los corroboran.



El **denunciado**, en **no más de 30 minutos**, responderá a la denuncia y **ofrecerá las pruebas** que desvirtúen los hechos que le son imputados.



La Secretaría debe resolver sobre la admisión de pruebas y proceder a su desahogo.



Concluido el desahogo de pruebas, la Secretaría concederá 15 minutos a cada una de las partes, para alegar en forma escrita o verbal.

