

Procedimientos sancionadores

René Casoluengo Méndez

El *ius puniendi* o derecho sancionador del Estado

Antecedentes

Los antecedentes del *ius puniendi* o derecho sancionador se encuentran en el derecho romano; en ese orden jurídico, el ilícito de carácter administrativo fue considerado como una conducta sancionable.

En el referido orden jurídico no se construyeron definiciones del acto, del delito o de las sanciones, pero sí se identificaron conductas específicas que se consideraron ilícitas.

Eugene Petit¹ menciona que el delito, en Roma, era un hecho ilícito, una conducta sancionada por la ley, y advierte que se distinguía entre los *delicta privata* y los *delicta publica*. El autor precisa que los *delicta privata* eran las conductas ilícitas que generaban un daño a una persona o a sus propiedades, mas no causaban afectación al orden público. Los delitos privados, señala este autor, eran hechos ilícitos que producían un daño a la persona o a su propiedad, pero no afectaban directamente al orden público. Refiere que el ordenamiento que contemplaba esos hechos y fijaba las sanciones era la Ley de las XII Tablas y que, conforme a ese ordenamiento, se autorizaba a la víctima de un *delicta privata* a vengarse del autor del hecho ilícito afectándolo en su persona.

El citado autor indica que a quien cometía un robo y se le detenía en el momento de su consumación se le golpeaba y era entregado a la víctima para que se convirtiera en su esclavo, y que en otros casos, como en el delito de injurias, se sancionaba al autor del ilícito conforme a la ley del talión.

Menciona, asimismo, que al evolucionar el pueblo romano la venganza privada fue sustituida por una multa, pero no se tomaba en cuenta la reparación del daño; así, esa multa

¹ Petit, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, 25.ª ed., 3.ª reimp., México, Editorial Porrúa, 2014, pp. 454-455.

Procedimientos sancionadores

resultaba ser una composición de carácter legal. Agrega que, al transcurrir el tiempo, las leyes de carácter penal y la jurisprudencia romana crearon y fueron perfeccionando un mejor sistema, en el cual se tomaba en consideración la intención del autor del delito y la pena se fijaba de forma proporcional a la afectación generada por el hecho ilícito.

Durante el imperio romano, refiere el mencionado autor, los *delicta privata* fueron sancionados con penas más severas y a la víctima se le permitía ejercitar una acción civil ordinaria o solicitar que se iniciara un procedimiento penal, que podía terminar con la imposición de penas especiales. Por lo que se refiere a los *delicta publica*, afirma que estas conductas resultaban lesivas del orden público, de la organización política o de la seguridad de la propia organización, y menciona que cualquier ciudadano podía iniciar un caso de carácter penal ante una jurisdicción especial, que los procesos se denominaban *crimina* o *judicia publica* y que para cada *delicta publica* las leyes de orden penal establecían penas graves. También precisa que el estudio de los *delicta publica* no era materia del derecho privado.

La evolución histórica de las sanciones es relatada por dos autores de apellido Carretero,² quienes mencionan que en el derecho romano se podían aplicar sanciones por la realización de delitos o por infracciones de carácter administrativo. Al respecto, señalan que existían cuatro especies de conductas ilícitas: crímenes o delitos públicos, delitos privados, tipos intermedios e infracciones atípicas o administrativas. Los crímenes o delitos públicos, señalan los autores, infringían las normas jurídicas de mayor importancia para la sociedad romana, por lo que su persecución era confiada a la autoridad y los procedimientos penales concluían con la imposición de penas públicas, en tanto que los *delicta privata* daban lugar a un juicio pretorio y, al proteger intereses particulares, resultaban ser fuente de obligaciones, y precisan que esta clase de delito afectaba a normas de interés privado, era perseguible por querella y ameritaba una pena de composición.

Los autores referidos relatan que en Roma también existían figuras especiales, como los *crimina extraordinaria*, cuya naturaleza se aproximaba a la de los delitos privados y en los cuales se podían aplicar sanciones que se adaptaban al caso concreto y no a la pena ordinaria que correspondía a un delito.

Por lo que se refiere a las infracciones atípicas o administrativas, señalan que se aplicaban penas de policía y que es en estas figuras en donde se encuentra el origen del ilícito administrativo, que se consideraba como una forma residual del derecho penal romano.

En cuanto al derecho canónico, manifiestan que regulaba un derecho sancionador flexible, que se adaptaba a la sociedad mediante procedimientos formales y medidas administrativas que tenían como finalidad sancionar a quienes no cumplían con una función eclesial o con los deberes que se imponían a los feligreses. Destacan que uno de los elementos más importantes del derecho canónico era la contumacia; por esa razón era necesario que, de manera previa, se hubiesen llevado a cabo una o más amonestaciones, para entonces estar en aptitud de imponer una sanción.

Los autores refieren que en la época del Estado absolutista el derecho sancionador formaba parte del derecho penal. Durante ese tiempo se imponían sanciones que en la época actual

² Carretero Pérez, Adolfo y Carretero Sánchez, Adolfo, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1992, pp. 19-37.

solo podrían ordenar los tribunales, pero también algunas que únicamente podría decidir la Administración de nuestros tiempos. Precisan, asimismo, que hasta el siglo XVIII el derecho correccional se encontraba comprendido en el derecho penal y que fue hasta el siglo XIX cuando inició su independencia, con el establecimiento de la separación de poderes.

También mencionan que en el sistema europeo continental de los siglos XIX y XX (vigente en esos siglos en Francia, Italia, Alemania, Austria y Suiza) la cuestión primordial consistió en decidir si los tribunales judiciales podían resolver los problemas de las sanciones administrativas (entre otros, los de la masificación del trabajo y la relación entre la administración y la jurisdicción), y precisan que la tendencia del derecho comparado se afirmó en el sentido de que los juzgadores debían fiscalizar las facultades sancionadoras de la Administración pública. Señalan, asimismo, que no existían códigos acerca de infracciones administrativas y que solo de forma excepcional se intentó distinguir —sin tener éxito— a los delitos y a las sanciones administrativas.

Los antecedentes de la regulación de la potestad sancionadora administrativa en España

Los antecedentes de la regulación de la potestad sancionadora administrativa se localizan en España,

a partir de que se instauraron “los alcaldes de barrio” en la Instrucción del 21 de octubre de 1768, Novísima Recopilación, ley X, título XXI, libro III, a cuya autoridad se le confirió la atribución de exigir multas sin necesidad de apoyarse en juzgados o tribunales.³

La regulación de la potestad sancionadora en México. De 1918 a 1996

Héctor Daniel García Figueroa⁴ refiere que en México la regulación de la potestad sancionadora en materia electoral se puede ubicar en 1918, al expedirse la Ley para la Elección de Poderes Federales. Menciona que en esta ley se estableció que las infracciones que no se sancionaran por disposición de ese ordenamiento serían sancionadas conforme a las normas del Código Penal del Distrito Federal, y precisa que las sanciones que podían imponer los jueces de distrito eran de naturaleza pecuniaria, privativas de la libertad y de suspensión de derechos.

El autor citado indica que, en 1963, la Ley de Reformas y Adiciones confirió la potestad sancionadora en materia electoral a la Secretaría de Gobernación, y señala que en ese ordenamiento se estableció que la referida secretaría podía cancelar el registro de un partido político nacional de manera temporal o definitiva, con previa garantía de audiencia, cuando alguno de los candidatos que se hubiese postulado en una elección federal obtuviera el triunfo y, posteriormente, el partido acordase que ese candidato electo no se presentara a ejercer el cargo respectivo.

³ García Figueroa, Héctor Daniel, “Nota introductoria”, en *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, México, TEPJF, 2011, p. 11.

⁴ *Ibidem*, pp. 11-12.

Procedimientos sancionadores

También menciona que, en 1977, la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales otorgó la potestad sancionadora a la Comisión Federal Electoral, al disponer que esta autoridad podía cancelar el registro de un partido político, con previa garantía de audiencia. Asimismo, señala que, en 1987, el Código Federal Electoral estableció que diversas conductas tipificadas como delitos en ese ordenamiento serían sancionadas por los jueces penales. Precisa, además, que mediante la reforma de 1990 se creó el Instituto Federal Electoral, institución a la que se le otorgaron facultades para desplegar procedimientos a efectos de conocer de las infracciones cometidas por los partidos políticos y, en caso de comprobarlas, comunicar su determinación a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral —también fruto de esa reforma—, a la que la reforma facultó para imponer la multa que estimara procedente. Posteriormente, agrega el autor, la reforma de 1996 le otorgó facultades y la potestad sancionadora al Instituto Federal Electoral para que, en ejercicio de ellas, pudiera conocer y resolver los procedimientos administrativos e imponer las sanciones que estimara procedentes a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales y a los observadores electorales.

La regulación de la potestad sancionadora conforme a las reformas en materia político-electoral de 2007-2008, 2014 y 2020

Las reformas de 2007-2008 adicionaron el libro séptimo, denominado “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de crear y regular, entre otros, el procedimiento ordinario sancionador y el procedimiento especial sancionador, otorgándole al Instituto Nacional Electoral las facultades y la potestad sancionadora para desahogarlos en todas sus etapas, hasta imponer, en su caso, las sanciones que estimara procedentes.

La reforma de 2014 produjo, como uno de sus frutos, la creación y la expedición —entre otros ordenamientos— de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual destinó el libro octavo, titulado “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”. En ese libro octavo, el legislador transformó la naturaleza jurídica del procedimiento especial sancionador, ya que decidió que este procedimiento sería de carácter mixto, es decir, de carácter administrativo, en cuanto a la etapa de sustanciación —la cual confió al Instituto Nacional Electoral, creado como resultado de esta reforma—, y de carácter jurisdiccional, en cuanto a la etapa de resolución —que confió a la Sala Regional Especializada del TEPJF, cuya creación también fue fruto de esta reforma—, otorgándole la potestad sancionadora.

La reforma de 2020 —publicada el 13 de abril en el *Diario Oficial de la Federación*— generó reformas y adiciones a diversos ordenamientos, entre ellos la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de establecer y regular el procedimiento especial sancionador relacionado con conductas de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Especies. El derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho administrativo sancionador electoral

El derecho penal y el derecho administrativo sancionador son especies del *ius puniendi* estatal; así lo reconoció la Sala Superior del TEPJF en una parte de la tesis XLV/2012, en el siguiente tenor:

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies.

En otra parte de la referida tesis precisó que la facultad de reprimir conductas ilícitas es connatural a la organización del Estado:

Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.

En una parte de la tesis XLV/2002, señaló que el Constituyente originario ha establecido dos regímenes distintos para sancionar las conductas ilícitas: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador:

Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

También puso de relieve, en otra parte de la tesis citada, que el poder punitivo del Estado, tanto en el ámbito del derecho penal como en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad la prevención de la comisión de ilícitos:

Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la

Procedimientos sancionadores

comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.

En otro fragmento de la referida tesis, estableció que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador:

Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben 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, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Derecho administrativo sancionador

Al referirse a esta especie de derecho, Alejandro Nieto sostiene lo siguiente:

El *Derecho Administrativo Sancionador* —como su nombre indica y a diferencia del viejo *Derecho Penal Administrativo*— es en primer término Derecho Administrativo, sobre el que lo de “Sancionador” impone una mera modalización adicional o adjetiva. El plus que añade lo de “sancionador” significa que este Derecho está invadido, coloreado, por el Derecho Penal sin dejar de ser Administrativo. Lo cual no era necesario, incluso, puesto que un Derecho Administrativo Sancionador puede funcionar perfectamente de manera autónoma y rigurosamente independiente de lo Penal. Pero si la fórmula no es necesaria, parece, desde luego, *coyunturalmente oportunísima* ya que de esta manera se abre paso, con absoluta naturalidad, a las influencias benéficas [...] del Derecho Penal.⁵

Derecho administrativo sancionador electoral

Silva Adaya⁶ considera que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador son especies de lo que se denomina sistema sancionador constitucional y que, por ello, puede afirmarse que los principios jurídicos que rigen en el derecho penal resultan aplicables en el referido derecho administrativo sancionador, así como en sus subespecies, entre ellas el derecho admi-

⁵ Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 4.ª ed. Madrid, España, Tecnos, 2005, pp. 177-178.

⁶ Silva Adaya, Juan Carlos, “El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado Constitucional democrático de derecho en las sentencias del Tribunal Electoral”, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM/IMDPC/Marcial Pons, 2008, pp. 895-917.

nistrativo sancionador electoral, al cual define como el conjunto de normas jurídicas sustantivas que regulan el ámbito de las infracciones administrativo-electorales y que, en un sentido más amplio, puede incluir las normas procesales y ejecutivas, así como las orgánicas relacionadas con las autoridades, sobre todo por lo que corresponde a la potestad sancionadora.

Carlos Vargas Baca⁷ también estima que el derecho administrativo sancionador electoral es una subespecie del derecho administrativo sancionador y que los principios rectores del derecho penal resultan aplicables en esta disciplina jurídica.

Por su parte, Iván Gómez García⁸ menciona que el derecho sancionador electoral forma parte del sistema sancionador constitucional y que este derecho se encuentra conformado por normas de derecho electoral que establecen infracciones, sujetos infractores y sanciones, y que, además, regulan los procedimientos para aplicar las referidas sanciones y establecen las competencias de las autoridades que tienen atribuida la potestad sancionadora. Gómez destaca que este régimen sancionador tiene como finalidad garantizar la calidad y la autenticidad del sistema democrático y del modelo de comunicación político-electoral desde una perspectiva preventiva, correctiva o sancionadora y de protección de derechos.

El procedimiento administrativo sancionador electoral

Este tipo de procedimiento, a juicio de José Luis Castellanos,

es el mecanismo por medio del cual las autoridades administrativas competentes, en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado, impone sanciones, de carácter administrativo, a los sujetos previstos en la legislación electoral que incurran en infracciones a las disposiciones contenidas en la ley de la materia.⁹

Principios aplicables en el derecho sancionador electoral

La Sala Superior del TEPJF estableció que el poder punitivo del Estado se encuentra limitado por principios jurídicos que permiten evitar la supresión total del acervo de derechos políticos de las ciudadanas y los ciudadanos o de sus organizaciones políticas, entre ellos los principios constitucionales de legalidad y certeza; así lo ha precisado en la siguiente parte de la jurisprudencia 7/2005, de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES:

Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (ius puniendi), incluido todo orga-

⁷ Vargas Baca, Carlos, "Derecho administrativo sancionador electoral", presentación Power Point, https://www.ieez.org.mx/Otra/Inf_rel/Jornadas_Act/Lic%20Carlos%20Vargas%20Baca.pdf.

⁸ Gómez García, Iván, "Régimen administrativo sancionador electoral", en *Tratado de Derecho Electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 636.

⁹ Castellanos, José Luis, "Procedimiento administrativo sancionador electoral", en *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 429. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6093-la-reforma-a-la-justicia-electoral-en-mexico-reunion-nacional-de-juzgadores-electorales-coleccion-tepjf>.

Procedimientos sancionadores

nismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a *los principios jurídicos* que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de *los principios constitucionales de legalidad y certeza*, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad.[§]

En la jurisprudencia referida se estableció que en el régimen administrativo sancionador electoral deben observarse los principios de legalidad, certeza y objetividad. En la parte respectiva, se señala lo siguiente:

en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un *principio de reserva legal* (lo no prohibido está permitido), 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 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 (odiosa sunt restringenda), 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.[§]

En cuanto a los principios aplicables en el derecho administrativo sancionador (por ende, en el derecho administrativo sancionador electoral), Ossa Arbeláez¹⁰ refiere, entre otros, los siguientes:

- 1) Principio de legalidad. Implica que la conducta que se considera ilícita debe estar descrita en la ley y definirse las cuestiones relativas a la aplicación de la sanción.
- 2) Principio de tipicidad. Conforme a este postulado, la aplicación de la sanción se condiciona a que la conducta considerada como ilícita se contemple en la ley.
- 3) Principio del debido proceso. En virtud de este principio, se exige que el procedimiento se desarrolle con respeto a las formalidades esenciales.
- 4) Principio del derecho de defensa. Es un postulado que debe ser garantizado en todo tipo de procedimiento o proceso y permite cumplir con los principios de la ética y con la justicia.

[§] Énfasis añadido.

¹⁰ Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador: hacia una teoría general del derecho administrativo sancionador y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, pp. 220-502.

- 5) Principio de presunción de inocencia. Por efectos de este principio, la persona sujeta a un procedimiento sancionador debe ser tenida y tratada como inocente mientras no se compruebe lo contrario.

En relación con este principio, se destaca que la Sala Superior del TEPJF estableció, en la tesis XVII/2005, lo siguiente:

La presunción de inocencia es una garantía del acusado de una infracción administrativa, de la cual se genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas, con la detentación del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios, con elementos simples y sin fundamento en un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados. A través de esta garantía se exige, que las autoridades sancionadoras reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal.

La propia Sala Superior ha sustentado otros criterios acerca de este importante principio de presunción de inocencia:

- 1) El principio de presunción de inocencia debe respetarse en los procedimientos sancionadores electorales.

El artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso. En atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados.¹¹

- 2) El principio de presunción de inocencia se encuentra vigente en el procedimiento administrativo sancionador electoral.

¹¹ Jurisprudencia 21/2013.

Procedimientos sancionadores

De la interpretación de los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por nuestro país en términos del 133 de la Constitución federal, aplicados conforme al numeral 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el principio de presunción de inocencia que informa al sistema normativo mexicano, se vulnera con la emisión de una resolución condenatoria o sancionatoria, sin que se demuestren suficiente y fehacientemente los hechos con los cuales se pretenda acreditar el supuesto incumplimiento a las disposiciones previstas en las legislaciones. Lo anterior en razón de que dicha presunción jurídica se traduce en un derecho subjetivo de los gobernados a ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no se presente prueba bastante que acredite lo contrario, en el entendido que, como principio de todo Estado constitucional y democrático de derecho, como el nuestro, extiende su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal sino también cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, con inclusión, por ende, de la electoral, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de los derechos del gobernado.¹²

- 3) No deben imponerse las consecuencias de una infracción mientras no se determine la responsabilidad de la persona imputada mediante una resolución firme.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 20, apartado B, fracción I, 35, fracción II, 38, fracción II, 41, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, apartado 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14, apartado 2, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, apartado 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que *la presunción de inocencia*[§] es aplicable a los procedimientos administrativos, por lo que no es dable imponer las consecuencias de una infracción, hasta en tanto no se determine la responsabilidad en resolución firme. En este contexto, los derechos político-electorales del ciudadano, no pueden estimarse suspendidos con motivo de una sanción de inhabilitación que se encuentra sub iudice, en virtud de que, en ese caso, al no haber quedado firme la responsabilidad que se le atribuye como infractor, no pueden entenderse suspendidos sus derechos político-electorales, ya que además se trata de derechos humanos que deben interpretarse en la forma que le resulte más favorable.¹³

- 4) Es inconstitucional la suspensión de derechos partidistas como medida cautelar en un procedimiento disciplinario.

es inconstitucional y por ende inaplicable, la porción normativa del último párrafo del artículo 14 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, que establece que en el caso de conductas ilícitas imputables a miembros activos o adherentes y en el marco de la substanciación del respectivo procedimiento disciplinario, el Comité Ejecutivo Nacional puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión temporal de los derechos de los imputados. Lo anterior, toda vez que los partidos políticos tienen el deber de garantizar el ejercicio del derecho de afiliación y observar en sus procedimientos disciplinarios *el principio de presunción de inocencia*;[§] por ello, el solo hecho de ser sujeto denunciado en el procedimiento disciplinario

¹² Tesis LIX/2001.

[§] Énfasis añadido.

¹³ Tesis XXVII/2012.

intrapartidista, por la comisión de una conducta ilícita, no implica responsabilidad, por lo que no se justifica la suspensión de los derechos de afiliación, con base en el dictado de una medida cautelar, pues ello supone anticipar una sanción sin haber agotado el debido proceso y sin la existencia de una resolución definitiva.¹⁴

Retomando los principios que refiere Ossa Arbeláez, a continuación se refieren los siguientes:

- 1) Principio de prohibición de la analogía. Como efecto de la aplicación de este principio, se evita la utilización de un mismo criterio para resolver casos que son diferentes.
- 2) Principio *nulla poena sine lege*. Este postulado exige que la pena se encuentre establecida en una ley.
- 3) Principio *non bis in idem*. Este principio implica que una persona no debe ser juzgada dos o más veces por la misma conducta infractora o por el mismo delito.
- 4) Principio de la no retroactividad de la ley. Como consecuencia de este postulado, se establece que a ninguna ley se dará una aplicación retroactiva en perjuicio de persona alguna.
- 5) Principio *non reformatio in pejus*. Este principio garantiza al recurrente que la sanción que impugna no será incrementada como resultado de la resolución del recurso presentado.
- 6) Principio de la proporcionalidad. La aplicación de este postulado exige que, al realizar la individualización de la sanción, esta guarde proporcionalidad con la conducta infractora.

Montero Aroca¹⁵ hace referencia a otros principios, tanto del proceso como del derecho penal, que son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral:

- 1) Principios procesales.
 - a) Dualidad de posiciones. En todo procedimiento existen dos partes opuestas, que defienden intereses distintos, a las cuales se les denomina actor y demandado.
 - b) Contradicción o audiencia. Cada una de las partes puede alegar y controvertir lo que ha argumentado la parte contraria y, de esta manera, defender su posición en el procedimiento o proceso.
 - c) Igualdad de las partes. Mediante la aplicación de este principio se otorgan a las partes los mismos derechos y las mismas posibilidades de actuación, y se les imponen las mismas cargas.
- 2) Principios del proceso penal.
 - a) Principio de necesidad. Este principio implica que la autoridad debe iniciar un proceso o un procedimiento al tener conocimiento de la comisión de alguna conducta delictiva o de la realización de alguna falta administrativa.

¹⁴ Tesis XVII/2013.

¹⁵ Montero Aroca, Juan *et al.*, *Derecho jurisdiccional*, tomo I, *Parte general*, 14.ª ed., Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 321-327, 356 y 365.

Procedimientos sancionadores

- b) Juicio oral y público. En virtud de este postulado, el procedimiento preliminar debe ser escrito, en tanto que la segunda fase del proceso debe ser oral y pública.
- c) Quien instruye no puede juzgar. Quien instruye el procedimiento preliminar no debe ser integrante del órgano jurisdiccional que debe realizar la segunda fase del proceso o juicio oral.
- d) La distinción entre juzgador y parte. El que juzga no puede ser parte dentro del procedimiento, y la parte es aquella que se encuentra legitimada para actuar en el mismo.

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹⁶ refieren los siguientes principios del derecho administrativo:

- 1) Principio que rige el carácter contradictorio del procedimiento administrativo. Este postulado indica que este tipo de procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de la parte interesada, lo cual genera la posibilidad de que se puedan hacer valer los diferentes intereses que se encuentran en disputa y que estos sean confrontados ante la presencia de sus titulares, antes del dictado de una resolución definitiva.
- 2) Principio de economía procesal. Por medio de este principio se afirma que la actuación administrativa debe desarrollarse con apego a las normas de economía de tiempos y medios, de celeridad y de eficacia.
- 3) Principio *in dubio pro actione*. Este principio exige que la interpretación de la norma sea la más favorable al ejercicio del derecho de acción, de tal forma que se asegure una decisión sobre el fondo de la cuestión que es materia del procedimiento.
- 4) Principio de oficialidad. Significa que la Administración está obligada a desplegar la actividad que sea necesaria para llegar a la determinación final, sin necesidad de que los particulares formulen una excitativa de justicia.
- 5) Exigencia de legitimación. La instauración de un procedimiento administrativo o la participación en un procedimiento en curso exige que el promovente acredite la calidad con la que se ostenta en el juicio o procedimiento.
- 6) Imparcialidad en el procedimiento administrativo. Este principio impone al juzgador el deber de ejercer la función jurisdiccional sin inclinarse por alguna de las partes.
- 7) Principio de transparencia. Mediante la aplicación de este principio los interesados tendrán derecho a que se les informe acerca del estado en que se encuentra el expediente, así como del contenido de los informes, las normas y los acuerdos, pudiendo aportar los documentos que consideren pertinentes para su defensa.
- 8) Gratuidad del procedimiento administrativo. Implica que los procedimientos no den lugar a gastos, con excepción de los que eventualmente requiera cierto tipo de pruebas que ofrezca la parte interesada.

La Sala Superior del TEPJF también se ha referido a los siguientes principios aplicables en el derecho administrativo sancionador electoral.

¹⁶ García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, 9.ª ed., Madrid, España, Thomson Civitas, reimp. 2005, pp. 472-491.

1) Principio de prohibición de excesos o abusos de la autoridad en el ejercicio de sus facultades discrecionales:

Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve 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. Este principio 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 proporcionalidad*. La *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. Conforme al *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. De acuerdo al *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.^{§17}

2) Principio de exhaustividad:

Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, *están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto*, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. *De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva* podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.^{§18}

§ Énfasis añadido.

17 Jurisprudencia 62/2002.

18 Jurisprudencia 43/2002.

Procedimientos sancionadores

3) Principio de inmediatez:

De conformidad con los artículos 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, apartado 1, 471, apartados 6 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 4, apartado 2, 38, apartados 1 y 3, 39, apartado 1 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, corresponde al Instituto Nacional Electoral investigar las infracciones en la materia y adoptar las medidas precautorias conducentes para evitar una afectación al proceso electoral; por lo cual y en atención a la naturaleza urgente de las medidas cautelares, la autoridad electoral administrativa tiene la responsabilidad de resolver *de manera inmediata*[§] sobre su procedencia, con la finalidad de prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, en caso de que el hecho denunciado pudiera afectar el proceso, al margen de que en la misma resolución adopte otras determinaciones.¹⁹

4) Principios de intervención mínima, legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz:

De la interpretación sistemática de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como de los numerales 2 y 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se desprende que el *principio de intervención mínima*, que rige en el Derecho Penal, se inscribe en el derecho administrativo sancionador electoral y convive con otros postulados de igual valor como son: *legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz*. En ese contexto, su inclusión en el artículo 17 reglamentario implica que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no despliegue una investigación incompleta o parcial, porque en esencia, *la intervención mínima* busca un balance o equilibrio con otros derechos fundamentales indispensables en la dinámica de la investigación, y si bien su aplicación impone el deber de salvaguardar al máximo la libertad y autonomía de las personas de frente a actos de privación o molestia en su esfera individual de derechos, es necesario que en cada caso, se ponderen las alternativas de instrumentación y se opte por aplicar aquella que invada en menor forma el ámbito de derechos de las partes involucradas, *teniendo en cuenta en su aplicación, que el citado principio se enmarque a partir de los principios de legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz*.^{§20}

Régimen sancionador electoral

El conjunto de normas que constituyen este régimen se encuentra contenido en el libro octavo, “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE).

§ Énfasis añadido.

¹⁹ Tesis XI/2015.

²⁰ Tesis XVII/2015.

Sujetos, conductas sancionables y sanciones

En el texto de este apartado se indica quiénes son las personas sujetas al régimen sancionador electoral, mientras que en las notas al pie de página se señalan cuáles son las conductas en que pueden incurrir y las sanciones que pueden imponérseles.

A. En primer lugar, se aludirá a los sujetos respecto a los cuales el Instituto Nacional Electoral tiene atribuida la potestad sancionadora:

Todos los sujetos por conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género. Conductas sancionables.²¹

Partidos políticos. Conductas sancionables y sanciones.²²

Agrupaciones políticas. Conductas sancionables y sanciones.²³

Aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes. Conductas sancionables y sanciones.²⁴

²¹ Artículo 442 bis de la LGIPE. a) Obstaculizar a las mujeres los derechos de asociación o afiliación política; b) ocultarles información con el objetivo de impedir la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones y actividades; c) ocultarles la convocatoria para el registro de precandidaturas o candidaturas, o información relacionada con esta, con la finalidad de impedirles su participación; d) proporcionarles, cuando aspiren a ocupar un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir su registro; e) obstaculizarles la precampaña o campaña política, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad, y f) cualquier otra acción que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

²² Artículo 443 de la LGIPE. a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la LGPP y demás disposiciones aplicables de la LGIPE; b) el incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del INE o de los OPLE; c) el incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y los topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la LGIPE; d) no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del INE, en los términos y plazos previstos en la LGIPE y sus reglamentos; e) la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos; f) exceder los topes de gastos de campaña; g) la realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquellos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción; h) el incumplimiento de las demás disposiciones previstas en la LGIPE en materia de precampañas y campañas electorales; i) la contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión; j) la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas; k) el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la LGIPE en materia de transparencia y acceso a la información; l) el incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y la comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos; m) la omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del instituto, n) la comisión de cualquier otra falta distinta a las previstas en la LGIPE, y o) el incumplimiento a las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Sanciones que se les pueden imponer: amonestación pública, multa de hasta 10,000 unidades de medida y actualización (UMA), reducción de hasta 50 % del financiamiento público, interrupción de la transmisión de la propaganda o cancelación del registro.

²³ Artículo 444 de la LGIPE. a) El incumplimiento de las obligaciones que les señala la LGPP, y b) el incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE.

Sanciones que se les pueden imponer: amonestación pública, multa de hasta 10,000 unidades de medida y actualización (UMA), suspensión del registro, cancelación del registro o restricción del registro como agrupación política.

²⁴ Artículos 445 y 446 de la LGIPE. Tratándose de aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular: a) la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso; b) en el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por la LGIPE; c) omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña; d) no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la LGIPE; e) exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos, y f) el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE. Tratándose de aspirantes y candidatos independientes: a) el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LGIPE; b) la realización de actos anticipados de campaña; c) solicitar o recibir recursos, en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por la LGIPE; d) liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u opera-

Procedimientos sancionadores

Ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos y personas físicas o morales. Conductas sancionables y sanciones.²⁵

Observadores electorales y organizaciones de observadores electorales. Conductas sancionables y sanciones.²⁶

Concesionarios de radio y televisión. Conductas sancionables y sanciones.²⁷

ciones mediante el uso de efectivo o metales y piedras preciosas; e) utilizar recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades; f) recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales o piedras preciosas, de cualquier persona física o moral; g) no presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en la LGIPE; h) exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General; i) no reembolsar los recursos provenientes del financiamiento público no ejercidos durante las actividades de campaña; j) el incumplimiento de las resoluciones y los acuerdos del INE; k) la contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión; l) la obtención de bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado; m) la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, las instituciones o los partidos políticos; n) la omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del INE, y ñ) el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE y demás disposiciones aplicables.

Sanciones que se les pueden imponer: amonestación pública, multa de hasta 5,000 unidades de medida y actualización (UMA), cancelación del registro, cancelación del procedimiento para obtener el registro o pérdida del derecho a ser registrado.

- 25 Artículo 447 de la LGIPE. a) La negativa a entregar la información requerida por el INE o los OPLE, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; b) contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; c) proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores; d) la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos, se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia, y e) el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE.

Sanciones que se les pueden imponer: los ciudadanos, los dirigentes y los afiliados pueden ser sancionados con una amonestación pública, una multa de hasta 500 unidades de medida y actualización (UMA), una multa de hasta el doble del precio comercial del tiempo en radio y televisión; las personas morales, con una multa de hasta 100,000 UMA o una multa de hasta el doble del precio comercial del tiempo en radio y televisión. En el caso de los ciudadanos, los dirigentes, los afiliados o cualquier persona física o moral, con multa de hasta 2,000 UMA, cuando presenten denuncias frívolas.

- 26 Artículo 448 de la LGIPE. a) El incumplimiento, según sea el caso, de las obligaciones establecidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 8 de la LGIPE, y b) el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE.

Sanciones que se les pueden imponer: amonestación pública; cancelación de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales o locales, según sea el caso, o multa de hasta 200 UMA, en el caso de las organizaciones a las que pertenecen los observadores electorales.

- 27 Artículo 452 de la LGIPE. a) La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; b) la difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al INE; c) el incumplimiento, sin causa justificada, de su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el INE; d) la manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o para calumniar a las personas, las instituciones o los partidos políticos, y e) el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE.

Sanciones que se les pueden imponer: en el caso de los concesionarios de radio, pueden ser sancionados con una amonestación pública o una multa de hasta 50,000 UMA, que en caso de reincidencia se incrementará hasta el doble de ese monto. En el caso de los concesionarios de televisión, con una amonestación pública o una multa de hasta 100,000 UMA, que en caso de reincidencia se incrementará hasta el doble de ese monto. Cuando no transmitan las pautas aprobadas por el INE, deberán subsanar esa omisión utilizando tiempo comercializable o para fines propios. Asimismo, tanto en el caso de los concesionarios de radio como en el de los de televisión, suspensión de la transmisión del tiempo comercializable. En caso de que reincidan de forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente, a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia e informe al Consejo General.

Organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político. Conductas sancionables y sanciones.²⁸

Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o cualquier otra agrupación con un objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y el registro de partidos políticos. Conductas sancionables y sanciones.²⁹

B. En segundo lugar, se hace referencia a los sujetos respecto a los cuales el INE no tiene atribuida la potestad sancionadora, la cual fue otorgada a otras autoridades; en consecuencia, son esas autoridades las que determinan las clases de sanciones que se deben imponer, de acuerdo con la ley que resulte aplicable.³⁰

Autoridades o servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, de los órganos de gobierno municipales, de los órganos de gobierno de Ciudad de México, de órganos autónomos o de cualquier otro ente público. Conductas sancionables y sanciones.³¹

Notarios públicos. Conductas sancionables y sanciones.³²

²⁸ Artículo 453 de la LGIPE. a) No informar mensualmente al INE o a los OPLE del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro; b) permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y c) realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.

Sanciones que se les pueden imponer: amonestación pública, multa de hasta 5,000 unidades de medida y actualización (UMA) o cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.

²⁹ Artículo 454 de la LGIPE. a) Intervenir en la creación y el registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva a los mismos, y b) el incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE.

Sanciones que se les pueden imponer: amonestación pública; multa de hasta 5,000 unidades de medida y actualización (UMA).

³⁰ Artículo 442.1, incisos f, g, h e i, de la LGIPE.

³¹ Artículo 449 de la LGIPE. a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del INE o de los OPLE; b) menoscabar, limitar o impedir el ejercicio de derechos políticos electorales de las mujeres o incurrir en actos u omisiones constitutivos de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos de la LGIPE y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; c) la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia; d) el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre partidos políticos, personas aspirantes, precandidatas y las candidatas durante los procesos electorales; e) durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; f) la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal o de Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las ciudadanas y ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y g) el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE.

La potestad sancionadora en relación con los servidores públicos es otorgada al superior jerárquico o al órgano que establezca la ley que resulte aplicable.

³² Artículo 450 de la LGIPE. Constituyen infracciones a la presente ley de los notarios públicos el incumplimiento de las obligaciones de mantener abiertas sus oficinas el día de la elección y de atender las solicitudes que les hagan las autoridades electorales, los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

La potestad sancionadora, por lo que se refiere a los notarios públicos, es otorgada al órgano que establezca la ley que resulte aplicable.

Procedimientos sancionadores

Extranjeros. Conductas sancionables y sanciones.³³

Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión. Conductas sancionables y sanciones.³⁴

Individualización de las sanciones

En el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE se establece que, para la individualización de las sanciones que pueden imponerse a los sujetos del régimen sancionador electoral que hayan incurrido en alguna o varias de las conductas sancionables —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; a saber, 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 la LGIPE, 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.

En el párrafo 6 del artículo 458 de la LGIPE se dispone lo siguiente:

Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

En la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-REP-3/2015 se establece, de manera puntual, cómo deben analizarse las circunstancias que rodean la contravención a la norma y se precisan las conclusiones y las determinaciones que dictó el propio órgano jurisdiccional en relación con cada una de las referidas circunstancias.

En la parte respectiva del mencionado fallo, la Sala Superior razonó lo siguiente:³⁵

Llevado a cabo el análisis precedente, la autoridad responsable queda en aptitud de proceder a individualizar la sanción al caso concreto, y para ese efecto debe calificar la gravedad de la infracción con base en los elementos objetivos concurrentes en su comisión, entre ellos, su gravedad, las condiciones esenciales de su comisión y por supuesto, el carácter doloso o

³³ Artículo 451 de la LGIPE. Constituyen infracciones a la presente ley de los extranjeros las conductas que violen lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución y las leyes aplicables. En los casos relativos a los extranjeros, la potestad sancionadora es otorgada a la Secretaría de Gobernación del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, y si el infractor se encuentra fuera del territorio nacional, el INE o el OPLE que corresponda procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que haya lugar.

³⁴ Artículo 455 de la LGIPE. a) La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación; b) realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a un cargo de elección popular, y c) el incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LGIPE.

En estos casos, la potestad sancionadora es atribuida a la Secretaría de Gobernación del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2015.

culposo de la infracción. De acuerdo a lo anterior, debe ubicar la falta en el parámetro correspondiente, evaluación que debe evidenciar proporcionalidad entre el quebranto al orden jurídico y la conducta de la persona física o jurídica involucrada.

Esto es, la autoridad debe proceder a determinar la sanción y seleccionar dentro del catálogo de correctivos enumerados en la norma atinente, el que desde su perspectiva resulte más apto para inhibir la comisión a futuro de conductas infractoras similares a la desplegada, desestimando las restantes sanciones establecidas en las restantes hipótesis de la norma aplicada.

Por tanto, la autoridad debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones por las que todos los datos que analiza influyen en su ánimo para determinar el quantum, o bien, el tipo de sanción, elementos jurídicamente relevantes para cumplir con el principio de racionalidad de la pena, al atender al comportamiento sancionable y a las circunstancias que concurren al caso concreto.

Reglas generales

Estas reglas se establecieron en los artículos 459 a 463 ter de la LGIPE. En el texto de este apartado se hará alusión a los temas que regulan estos preceptos, y en las notas al pie de página se precisará el contenido de tales disposiciones.

A. *Órganos competentes para sustanciar y resolver los procedimientos ordinarios sancionadores.*³⁶

B. *Órganos competentes para sustanciar y resolver los procedimientos especiales sancionadores.*³⁷

C. *Notificaciones.* Las reglas se establecen en el artículo 460,³⁸ que consta de 11 párrafos.

D. *Pruebas.* Las pruebas son reguladas por el artículo 461, que cuenta con diversos párrafos, y en el artículo 462, que también está integrado por varios párrafos.³⁹

³⁶ Artículo 459, LGIPE. a. El Consejo General (CG), b. la Secretaría Ejecutiva (SE), c. la Comisión de Quejas y Denuncias (CQYD) y d. la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) de la SE. En los procedimientos ordinarios sancionadores, los órganos desconcentrados del INE (consejos locales, consejos distritales, juntas locales ejecutivas y juntas distritales ejecutivas) participan en calidad de órganos auxiliares.

³⁷ La competencia para recibir, desechar o admitir la queja o denuncia, y, en este caso, llevar a cabo la etapa de sustanciación fue atribuida a los órganos centrales y a los desconcentrados del INE, de acuerdo con sus respectivas atribuciones, en tanto que la competencia para desahogar la etapa de resolución fue asignada a la Sala Regional Especializada del TEPJF, que es la autoridad con la atribución de la potestad sancionadora.

³⁸ En el párrafo 1 se establece que las notificaciones deben hacerse a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se hubieran dictado las resoluciones, y que aquellas surtirán efectos el mismo día en que se lleven a cabo. El párrafo 2 dispone que las notificaciones deberán hacerse de manera personal y, al menos, con tres días hábiles de anticipación cuando se trate de citaciones o de un plazo para la práctica de una diligencia o audiencia; que las demás notificaciones se harán por cédula, en estrados, y que las que se dirijan a una autoridad o el órgano de algún partido se notificarán por oficio. Los párrafos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 regulan la práctica de las notificaciones personales. El párrafo 11 establece que los plazos se contarán de momento a momento y que, si están señalados por días, estos se considerarán de 24 horas. También dispone que durante los procesos electorales todos los días y las horas son hábiles; que, en el caso de las quejas que se inicien antes del proceso electoral, los plazos se computarán por días hábiles, y que, respecto de las que se presenten una vez iniciado el proceso, por días naturales.

³⁹ Artículo 461. Párrafo 1. *Objeto de la prueba.* Son objeto de prueba los hechos controvertidos; no lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos. Tanto la UTCE de la SE como el CG del INE podrán invocar los hechos notorios, aunque no hayan sido alegados por el denunciado o por el quejoso. En todo caso, una vez que se haya apersonado al denunciado al procedimiento de investigación, en el desahogo de las pruebas se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio. Párrafo 2. *Ofrecimiento de la prueba.* Las pruebas deberán

Procedimientos sancionadores

E. *Medios de apremio*. El artículo 461, párrafo 10, de la LGIPE autoriza el empleo de los medios de apremio a los órganos que sustancien el procedimiento.

F. *Acumulación de expedientes*. Esta figura se encuentra regulada en el párrafo 1 del artículo 463⁴⁰ de la LGIPE.

G. *Medidas cautelares y de reparación*. Estas clases de medidas son precisadas y reguladas en los artículos 463 bis y 463 ter⁴¹ de la LGIPE.

ofrecerse en el primer escrito que presenten las partes en el procedimiento, expresando con toda claridad cuáles son el hecho o hechos que se tratan de acreditar con las mismas, así como las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas. Párrafo 3. *Catálogo de pruebas admisibles en el pos.* a) Documentales públicas, b) documentales privadas, c) técnicas, d) pericial contable, e) presunción legal y humana y f) instrumental de actuaciones. Párrafo 4. *La confesional y la testimonial*. Estas podrán ser admitidas cuando se ofrezcan en un acta levantada ante un fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho. Párrafo 5. *Reconocimientos o inspecciones judiciales y periciales*. La autoridad que sustancie el procedimiento podrá ordenar el desahogo de estas pruebas cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados. Párrafo 6. *Prueba superveniente*. El quejoso o el denunciado podrá aportar esta clase de pruebas hasta antes del cierre de la instrucción. Párrafo 7. *Vista al quejoso*. Una vez admitida una prueba superveniente, se dará vista al quejoso o denunciado, según corresponda, para que, en el plazo de cinco días, manifieste lo que a su derecho convenga. Párrafo 8. *Pruebas solicitadas a otras autoridades*. La UTCE de la SE o el CG del INE podrá admitir aquellas pruebas que, al haber sido ofrecidas en el escrito mediante el que se comparece ante el procedimiento y que hayan sido solicitadas a las instancias correspondientes, no se hubiesen aportado antes de la aprobación del proyecto de resolución y se aporten hasta 24 horas antes del inicio de la sesión respectiva. El CG apercibirá a las autoridades, en caso de que estas no atiendan en tiempo y forma el requerimiento de las pruebas. Párrafo 9. *Pruebas solicitadas por órganos del INE*. el CG podrá admitir aquellos elementos probatorios que, al haber sido solicitados por los órganos del INE dentro de la investigación correspondiente, no se hubiesen recibido sino hasta 24 horas antes de la sesión respectiva. En estos casos, el CG ordenará la devolución del expediente a la UTCE de la SE del INE para los efectos del párrafo 1 del artículo 468 de la LGIPE.

Artículo 462. Párrafo 1. *Valoración conjunta*. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados. Párrafo 2. *Valoración de las pruebas documentales públicas*. Tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a los que se refieran. Párrafo 3. *Valoración de los demás medios de prueba*. Las pruebas documentales privadas, técnicas, periciales e instrumentales de actuaciones, así como aquellas en las que un fedatario público haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, solo serán prueba plena cuando, a juicio del órgano competente para resolver, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí. Párrafo 4. *Valoración de las copias simples*. En caso de existir una imposibilidad material para compulsar las copias simples que obren en el expediente, estas tendrán únicamente el valor de indicio.

⁴⁰ Para la resolución expedita de las quejas o las denuncias, y con el objeto de determinar, en una sola resolución, sobre dos o más de ellas, se procederá a decretar la acumulación por litispendencia, conexidad; o bien cuando exista vinculación de dos o más expedientes de procedimientos porque existan varias quejas o denuncias contra un mismo denunciado, respecto de una misma conducta, y provengan de una misma causa.

⁴¹ Artículo 463 bis. 1. Las medidas cautelares que podrán ser ordenadas por infracciones que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género son las siguientes: a) realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad; b) retirar la campaña violenta contra la víctima y hacer públicas las razones; c) cuando la conducta sea reiterada, por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora; d) ordenar la suspensión del cargo partidista de la persona agresora, y e) cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite.

Artículo 463 ter. 1. En la resolución de los procedimientos sancionadores por violencia política en contra de las mujeres en razón de género, la autoridad encargada de solucionar deberá considerar el ordenamiento de las medidas de reparación integral que correspondan, entre ellas, al menos, las siguientes: a) indemnización de la víctima, b) restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, c) disculpa pública y d) medidas de no repetición.

El procedimiento ordinario sancionador

A. *Queja o denuncia.* El párrafo 1 del artículo 465⁴² de la LGIPE establece que cualquier persona puede presentar una queja o denuncia cuando considere que se han producido violaciones al orden electoral. El párrafo 2 del artículo 465⁴³ de la LGIPE señala los requisitos que deben cumplirse en la elaboración de una queja o denuncia.

B. *Prevención al quejoso.* El párrafo 3 del artículo 465⁴⁴ de la LGIPE establece la figura de la prevención al quejoso.

C. *Ratificación de la presentación de la queja o denuncia.* La ratificación se regula en el párrafo 4 del artículo 465⁴⁵ de la LGIPE.

D. *Remisión de la queja o denuncia a la UTCE.* Las quejas o denuncias presentadas ante órganos del INE distintos de la UTCE deberán ser remitidas a este último órgano en un plazo de 48 horas; así se indica en los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 465⁴⁶ de la LGIPE.

E. *Registro y revisión de la queja o denuncia.* Las disposiciones relativas al registro de la queja o denuncia, y a su revisión, para determinar si debe prevenirse al quejoso, para determinar su admisión o su desechamiento o, si se admite, para determinar y solicitar diligencias de investigación, están contenidas en el párrafo 8 del artículo 465⁴⁷ de la LGIPE.

⁴² Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias, por presuntas violaciones a la normatividad electoral, ante los órganos centrales o desconcentrados del instituto o ante el organismo público local; las personas morales lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

⁴³ La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos, y deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital; b) domicilio para oír y recibir notificaciones; c) los documentos que sean necesarios para acreditar la personería; d) narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados; e) ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que las solicitó oportunamente por escrito al órgano competente y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos, y f) los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

⁴⁴ Salvo la hipótesis contenida en la última parte del párrafo siguiente, ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma, lo prevendrá para que aclare su denuncia cuando esta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

⁴⁵ La autoridad que adquiera conocimiento de la interposición de una queja o denuncia en forma oral, por medios de comunicación electrónicos, deberá hacerla constar en el acta y requerir la ratificación por parte del denunciante. En caso de no acudir a ratificar la denuncia o queja dentro del término de tres días, contados a partir de que se le notifique la citación, se tendrá por no formulada la denuncia.

⁴⁶ Párrafo 5. *Envío de la queja o denuncia a la UTCE.* La queja o denuncia podrá ser formulada ante cualquier órgano del instituto y deberá ser remitida en un término de 48 horas a la UTCE de la SE del INE para su trámite, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso, supuesto en el que será remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello. Párrafo 6. *Actuaciones de los órganos desconcentrados.* Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia procederán a enviar el escrito a la UTCE de la SE del INE dentro del plazo señalado en el párrafo anterior; una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que, según estime, pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma. Párrafo 7. *Envío de la denuncia a la UTCE.* El órgano del instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la UTCE de la SE del INE para que esta la examine, junto con las pruebas aportadas.

⁴⁷ Recibida la queja o denuncia, la UTCE de la SE procederá a: a) su registro y a informar de su presentación al CG; b) su revisión, para determinar si debe prevenir al quejoso; c) su análisis, para determinar la admisión o el desechamiento de la misma, y d) en su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

Procedimientos sancionadores

F. Plazo para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento. El plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o la propuesta de desechamiento en el procedimiento ordinario sancionador se precisa en el párrafo 9 del artículo 465⁴⁸ de la LGIPE:

La Sala Superior estableció, en la tesis XLI/2009, que el cómputo del plazo de cinco días para la admisión o el desechamiento de la queja o denuncia en el procedimiento ordinario sancionador debe computarse a partir de que el INE cuente con los elementos para resolver:

De la interpretación funcional de los párrafos 8 y 9 del artículo 362 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene el deber jurídico de analizar el contenido del escrito de denuncia o queja, a fin de acordar sobre su admisión o desechamiento, para lo cual debe tener los elementos suficientes para determinar si los hechos denunciados pueden ser constitutivos o no de una infracción a la normativa electoral; por tanto, tiene la facultad de llevar a cabo u ordenar las diligencias necesarias y conducentes a tal efecto, además de requerir la información que considere pertinente para el desarrollo de la investigación. En consecuencia, el plazo legal de cinco días, concedido para emitir el acuerdo sobre su admisión o desechamiento, se debe computar a partir del momento en que la autoridad administrativa electoral tiene los elementos indispensables para ello.

G. Dictado de medidas cautelares. En la sentencia pronunciada en el expediente SUP-RAP-96/2013 se precisaron los elementos que la CQYD debe analizar para autorizar medidas cautelares: a) verificar si existe el derecho que se reclama; b) justificar el temor fundado de que desaparezca la materia del procedimiento, en tanto transcurre el tiempo para el dictado de la resolución definitiva; c) ponderar los valores y bienes jurídicos disputados y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas cautelares, y d) fundar y motivar si la difusión de promocionales rebasa el límite del derecho a la libertad de expresión y si es posible considerar ilícita dicha difusión, conforme al contexto en que se realizó.

H. Autoridad competente para recibir la denuncia e imponer sanciones cuando se trate de propaganda difundida en radio y televisión que se considere violatoria de las leyes estatales durante los procesos electorales. En estos casos la denuncia y la determinación e imposición de sanciones son competencia de la autoridad local, y el INE, a través de la CQYD, solo colaborará con la referida autoridad local para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda denunciada.

Lo anterior, con base en la jurisprudencia 23/2010, en el siguiente tenor:

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que en el supuesto de violaciones a leyes estatales durante procesos electorales locales, mediante propaganda en radio y televisión, la denuncia y la imposición de sanciones compete a la autoridad local estatal y, en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas

⁴⁸ La UTCE de la SE del INE contará con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o la propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia; en caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma.

y Denuncias, colabora con la autoridad local exclusivamente para ordenar la suspensión de la transmisión de propaganda. En efecto, ambas autoridades actúan en un contexto de coordinación administrativa, con pleno respeto de sus ámbitos competenciales y para darle funcionalidad al sistema. En este orden de ideas, para el dictado de la medida cautelar que, en su caso, corresponda, el Instituto Federal Electoral, no dará inicio a un procedimiento especial sancionador, pues será el órgano administrativo electoral local el que se pronuncie respecto de la violación aducida a la legislación electoral respectiva; estimar lo contrario daría lugar a la apertura de dos procedimientos sancionadores (federal y local), en detrimento del principio de administración de justicia de manera pronta, completa e imparcial que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal.

I. *Dictado de medidas cautelares y de reparación integral en casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.* Durante 2020 se realizaron diversas reformas y adiciones a la LGIPE —según el decreto publicado el 13 de abril de ese año en el *Diario Oficial de la Federación*—; entre esas transformaciones normativas se adicionó el capítulo II bis, “De las medidas cautelares y de reparación”, al título primero, “De las faltas electorales y su sanción”, del libro octavo, “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, para incorporar medidas cautelares en el artículo 463 bis y medidas de reparación integral en el artículo 463 ter de la LGIPE.⁴⁹

Las referidas medidas cautelares y de protección que sean competencia del INE deben ser ordenadas por la UTCE, y en los casos en que sean competencia de otra autoridad, la Secretaría Ejecutiva les dará vista para que las otorguen. Lo anterior se establece en el párrafo primero del artículo 474 bis⁵⁰ de la LGIPE.

Las medidas de protección pueden ser solicitadas por la mujer o las mujeres que sean víctimas de violencia política, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4, inciso e, del artículo 474 bis⁵¹ de la LGIPE.

J. *Improcedencia de la queja.* Las disposiciones relativas a la improcedencia de la queja o denuncia se encuentran contenidas en el párrafo 1 del artículo 466⁵² de la LGIPE.

⁴⁹ Artículo 463 bis, párrafo 1. *Medidas cautelares.* a) Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad; b) retirar la campaña violenta contra la víctima y hacer públicas las razones; c) cuando la conducta sea reiterada, por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora; d) ordenar la suspensión del cargo partidista de la persona agresora, y e) cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite.

Artículo 463 ter, párrafo 1. *Medidas de reparación integral.* Cuando menos, las siguientes: a) indemnización de la víctima, b) restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, c) disculpa pública y d) medidas de no repetición.

⁵⁰ Artículo 474 bis, párrafo 1. *Medidas cautelares y de protección.* La UTCE ordenará, en forma sucesiva, iniciar el procedimiento, así como resolver sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias. Cuando las medidas de protección sean competencia de otra autoridad, la SE del INE dará vista de inmediato para que proceda a otorgarlas conforme a sus facultades y competencias.

⁵¹ Artículo 474 bis. ... 4. La denuncia deberá contener lo siguiente: e) en su caso, las medidas cautelares y de protección que se soliciten.

⁵² La queja o denuncia será improcedente cuando: a) tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico; b) el quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado, si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna; c) por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo General respecto al fondo y esta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral o, al haber sido impugnada, que se haya confirmado por el mismo Tribunal Electoral, y d) se denuncien actos de los que el instituto resulte incompetente para conocer, o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones a la presente ley.

Procedimientos sancionadores

K. *Resolución de sobreseimiento*. Las causales de sobreseimiento se regulan en el párrafo 2 del artículo 466⁵³ de la LGIPE.

L. *Orden de emplazamiento en el procedimiento ordinario sancionador, si la queja fue admitida, e inicio de las diligencias de investigación*. Las disposiciones relativas al emplazamiento, así como a la investigación, se encuentran contenidas en el artículo 467, párrafo 1, así como en el artículo 468, párrafos 1, 2, 3, 5 y 6, de la LGIPE.⁵⁴

M. *Medidas cautelares*. Este tipo de medidas se regulan en el párrafo 4 del artículo 468⁵⁵ de la LGIPE.

N. *Contestación de la queja o denuncia*. Los requisitos que deben satisfacerse para la elaboración de la contestación de la queja o denuncia se establecen en el párrafo 2 del artículo 467⁵⁶ de la LGIPE.

⁵³ Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia cuando: a) al haber sido admitida, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia; b) el denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro, y c) el denunciante presente un escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la secretaría y que, a juicio de la misma, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.

⁵⁴ Artículo 467. 1. Admitida la queja o denuncia, la UTCE de la SE del INE emplazará al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado, se le correrá traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la autoridad que la recibió, y le concederá un plazo de cinco días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan. La omisión de contestar sobre dichas imputaciones únicamente tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción respecto a la veracidad de los hechos denunciados.

Artículo 468, párrafo 1. La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el instituto, de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva. Párrafo 2. Una vez que la UTCE de la SE del INE tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y, en general, para evitar que se dificulte la investigación. Párrafo 3. Admitida la queja o denuncia por la UTCE de la SE, se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para tal efecto, solicitará, mediante oficio, a los órganos centrales o desconcentrados del instituto que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias. El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de 40 días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la secretaría o del inicio de oficio del procedimiento por parte del secretario. Dicho plazo podrá ser ampliado, de manera excepcional, una sola vez hasta por un periodo igual al antes señalado, mediante un acuerdo debidamente motivado que emita la UTCE de la SE. Párrafo 5. El secretario del CG podrá solicitar a las autoridades federales, estatales o municipales, según corresponda, los informes, las certificaciones o el apoyo necesarios para la realización de diligencias que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Con la misma finalidad podrá requerir a las personas físicas y morales la entrega de las informaciones y pruebas que sean necesarias. Párrafo 6. Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por la UTCE de la SE, a través del servidor público o del apoderado legal que este designe a petición, por escrito de cualquiera de los antes señalados, por los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados del INE; excepcionalmente, los vocales antes señalados podrán designar a alguno de los vocales de las juntas para que lleven a cabo dichas diligencias. En todo caso, los vocales ejecutivos serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria.

⁵⁵ Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia la UTCE de la SE valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de 24 horas, lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en esta ley.

⁵⁶ Requisitos: a) nombre del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital; b) deberá referirse a los hechos que se le imputan, afirmándolos, negándolos o declarando que los desconoce; c) domicilio para oír y recibir notificaciones; d) los documentos que sean necesarios para acreditar la personería, y e) ofrecer y aportar las pruebas con que cuente y relacionar estas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por estar en poder de una autoridad y no haber podido obtenerlas. En este último supuesto, el oferente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas.

Ñ. *Vista a las partes con el expediente, elaboración del proyecto de resolución y su envío a la CQyD.* Estos actos del procedimiento ordinario sancionador se regulan en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 469⁵⁷ de la LGIPE.

O. *Resolución del Consejo General recaída en el proyecto de resolución.* Esta resolución del CG del INE se encuentra sujeta a las disposiciones contenidas en los párrafos 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 469⁵⁸ de la LGIPE.

P. *Medio de impugnación procedente para combatir las resoluciones y sentencias dictadas en los procedimientos ordinarios sancionadores.* El medio de impugnación que procede para impugnar las resoluciones dictadas en este tipo de procedimiento es el recurso de apelación, el cual se regula en los artículos 40 al 48 de la LGSMIME.

⁵⁷ Artículo 469. Párrafo 1. *Alegatos y elaboración del proyecto de resolución.* Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la UTCE de la SE pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor a 10 días contados a partir del desahogo de la última vista. Vencido el plazo antes mencionado, el secretario podrá ampliarlo mediante un acuerdo, en el que se señalen las causas que lo motiven; la ampliación no podrá exceder de 10 días. Párrafo 2. *Envío del proyecto de resolución a la CQyD.* El proyecto de resolución que formule la UTCE de la SE será enviado a la CQyD, en el término de cinco días, para su conocimiento y estudio. Párrafo 3. *Sesión de la CQyD.* El presidente de la citada comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del dictamen, convocará a los demás integrantes de la misma a una sesión, la que deberá tener lugar no antes de 24 horas de la fecha de la convocatoria, con la finalidad de que dicho órgano colegiado analice y valore el proyecto de resolución, atendiendo a lo siguiente: a) si el primer proyecto de la UTCE de la SE propone el desechamiento o sobreseimiento de la investigación o la imposición de una sanción, y la CQyD está de acuerdo con el sentido del mismo, será turnado al Consejo General para su estudio y votación; b) en caso de no aprobarse el desechamiento o sobreseimiento, o la imposición de la sanción, la CQyD devolverá el proyecto al secretario y expondrá las razones de su devolución, o sugerirá, en su caso, las diligencias que estime pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación, y c) en un plazo no mayor a 15 días después de la devolución del proyecto y las consideraciones al respecto, la UTCE de la SE emitirá un nuevo proyecto de resolución, en el que deberá considerar los razonamientos y argumentos que formule la CQyD.

⁵⁸ Artículo 469. Párrafo 4. *Convocatoria a sesión.* Una vez que el presidente del CG reciba el proyecto correspondiente, convocará a una sesión y remitirá copias del mismo a los integrantes de dicho órgano, por lo menos tres días antes de la fecha de la sesión. Párrafo 5. *Determinaciones del CG.* En la sesión en que conozca del proyecto de resolución, el CG determinará: a) aprobarlo en los términos en que se le presente; b) aprobarlo y ordenar al secretario del CG realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, las consideraciones y los razonamientos expresados por la mayoría; c) modificarlo y proceder a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere qué puede hacerse y qué no contradice lo establecido en el cuerpo del dictamen; d) rechazarlo y ordenar a la UTCE de la SE elaborar un nuevo proyecto en el sentido de los argumentos, las consideraciones y los razonamientos expresados por la mayoría, y e) rechazado un proyecto de resolución, se entiende que se aprueba un acuerdo de devolución. Párrafo 6. *Segunda votación cuando haya empate en la primera.* En caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los consejeros electorales, se procederá a una segunda votación; en caso de persistir el empate, el consejero presidente determinará que se presente en una sesión posterior, en la que se encuentren presenten todos los consejeros electorales. Párrafo 7. *Voto particular.* El consejero electoral que disienta de la mayoría podrá formular un voto particular, el cual se insertará en el proyecto respectivo si se remite al secretario dentro de los dos días siguientes a la fecha de su aprobación. Párrafo 8. En el desahogo de los puntos de la orden del día en que el Consejo General deba resolver sobre los proyectos de resolución relativos a quejas o denuncias, estos se agruparán y votarán en un solo acto, salvo que alguno de sus integrantes proponga su discusión por separado.

El procedimiento especial sancionador

Creación del procedimiento especial sancionador mediante la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008

El magistrado Felipe de la Mata Pizaña refiere que, conforme a la reforma de 2007-2008, el procedimiento especial sancionador

era un mecanismo que se enfocaba a la contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión, difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido [...] entre otras cuestiones [...] sus efectos eran de naturaleza solamente, sancionatoria y suspensiva.⁵⁹

El propio magistrado advirtió que

Todavía, en ese momento, no se avizoraba la fortaleza que ese mecanismo traería a la tutela y reparación de los derechos humanos. Sin embargo, las críticas y debates académicos se dejaron venir, respecto a que el Consejo General del IFE, quien resolvía, era una institución administrativa y no jurisdiccional, se convertía en juez y parte y se desviaba su atención de organizar elecciones en resolver el PES.⁶⁰

Los supuestos de procedencia establecidos en la reforma fueron los siguientes: 1) prevenir o sancionar las conductas que violen lo establecido en la base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) las que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, y 3) aquellas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Por lo que se refiere a la eficacia del procedimiento especial sancionador durante las elecciones de 2008-2009, Espinosa Silis menciona que la brevedad de los plazos fue “por un lado, un grillete para la autoridad y, por otro, violatoria de las garantías más elementales que tiene todo inculpa: defensa, audiencia, oportunidad de ofrecer pruebas, legalidad, etcétera”.⁶¹

El autor citado sostiene que los tiempos que deben cumplirse en un proceso electoral implican que las autoridades electorales deben dictar sus determinaciones con celeridad, sobre todo tratándose de los procedimientos sancionadores, ya que su finalidad estriba en preservar los principios de legalidad y de equidad en las elecciones, y precisa que existió:

un claro conflicto entre los criterios estrictos del Tribunal Electoral en el sentido de respetar el debido proceso, junto con todas sus formalidades, y los plazos previstos para resolver el procedimiento especial sancionador, lo que en algunos casos ha implicado dilaciones de más de un año en la resolución definitiva de este tipo de asuntos.⁶²

⁵⁹ Mata Pizaña, Felipe de la, *De la visión administrativa a la constitucional del procedimiento especial sancionador*, Etcétera, México, 2019, <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/122>.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ Espinosa Silis, Arturo, “Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano (2000-2012)”, en *Fortaleza y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, 2014, p. 489.

⁶² *Ibidem*, p. 497.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, expedida en 2014, transformó la naturaleza jurídica del procedimiento especial sancionador

Respecto a la transformación de la naturaleza jurídica del procedimiento especial sancionador realizada en 2014, el magistrado Felipe de la Mata⁶³ señala que, no obstante lo acertado de su creación como un procedimiento brevísimo para conocer y resolver acerca de diversas conductas consideradas como faltas electorales, había dejado pendientes —para su debate— diversas cuestiones. Al respecto, el magistrado refirió las siguientes cuestiones.

La diversidad de las autoridades que sustancian y resuelven el procedimiento especial sancionador, ya que, en el ámbito federal, son competentes para sustanciar el referido procedimiento la Unidad Técnica de la Contencioso Electoral, los 32 consejos locales electorales y los 300 consejos distritales electorales, todos órganos del Instituto Nacional Electoral.

La diversidad de las autoridades competentes para dictar medidas cautelares, ya que los siguientes órganos del Instituto Nacional Electoral pueden autorizarlas durante la etapa de sustanciación del procedimiento: la Comisión de Quejas y Denuncias, los 32 consejos locales electorales y los 300 consejos distritales electorales, respectivamente.

Las impugnaciones enderezadas en contra de la adopción de medidas cautelares son conocidas y resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es el órgano jurisdiccional con competencia exclusiva para estos efectos.

La etapa de resolución de todos los procedimientos especiales sancionadores federales es competencia exclusiva de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que se refiere a los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito local, la etapa de sustanciación se confía a los 32 organismos públicos locales electorales, los cuales también están facultados para ordenar medidas cautelares; en tanto que las facultades para llevar a cabo la etapa de resolución se le otorgan, generalmente, a los tribunales electorales locales, los cuales también conocen y resuelven las impugnaciones relativas a las medidas cautelares.

En cuanto a los diversos medios de impugnación que existen para impugnar las resoluciones en el procedimiento especial sancionador del orden federal, el magistrado De la Mata precisó que las impugnaciones enderezadas en contra de los acuerdos sobre medidas cautelares emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias y por los consejos locales o los consejos distritales, así como las impugnaciones en contra de las resoluciones de la Sala Regional Especializada, son competencia exclusiva de la Sala Superior, por medio del conocimiento y la resolución del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

En el ámbito local, las impugnaciones presentadas en contra de medidas cautelares ordenadas por los organismos públicos locales electorales son conocidas y resueltas por el tribunal electoral de la entidad federativa que corresponda, y dichas resoluciones, a su vez, pueden ser combatidas mediante el juicio electoral del que conocerán las salas regionales o la Sala Superior.

⁶³ Mata Pizaña, Felipe de la, *op. cit.*, nota 38.

Procedimientos sancionadores

La sentencia dictada en el procedimiento especial sancionador local también es impugnabile, mediante el juicio electoral,⁶⁴ ante la sala del Tribunal Electoral que corresponda, dependiendo del tipo de elección.

Reforma de 2020 a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Posteriormente, en 2020, se produjo una reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para adicionar al libro octavo de la LGIPE, denominado “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, el capítulo II bis: “De las medidas cautelares y de reparación”, como parte del título primero, titulado “De las faltas electorales y su sanción”, con la finalidad de incorporar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, como un nuevo supuesto de procedencia del procedimiento especial sancionador,⁶⁵ así como la figura de las medidas cautelares y de reparación integral a favor de la mujer o de las mujeres que hubiesen sido afectadas por este tipo de conductas.

El PES que sustancia la UTCE del INE y resuelve la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Supuestos de procedencia

El PES procederá cuando las conductas motivo de la queja o denuncia: violen lo establecido en la base III del artículo 41 o en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional; contravengan normas sobre propaganda política o electoral, o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, en los casos en que el secretario ejecutivo del INE ejerza la facultad de atracción.⁶⁶

El PES también será procedente cuando se presenten denuncias o cuando el procedimiento se inicie de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género. Este supuesto de procedencia, como ya se dijo, fue creado mediante la reforma a la LGIPE publicada el 13 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Requisitos que deben cumplirse para la elaboración de un escrito de queja o 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; ofrecer

⁶⁴ En la jurisprudencia 13/2021 se estableció que el juicio para la protección de los derechos político-electorales es la vía procedente para impugnar las resoluciones derivadas de los procedimientos especiales sancionadores relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, cuando la parte actora es la persona física denunciada o responsable o la parte denunciante. Asimismo, se confirmó que en casos de esta naturaleza será procedente el juicio electoral si la parte demandante es un partido político.

⁶⁵ Artículo 470.2 de la LGIPE.

⁶⁶ Artículo 470, párrafo 1, incisos a, b, y c, de la LGIPE.

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.⁶⁷

Es importante señalar que el procedimiento especial sancionador puede instaurarse dentro o fuera de un proceso electoral.⁶⁸

Causales de desechamiento de la queja o denuncia

La queja o denuncia será desechada cuando: 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 denuncia sea calificada como evidentemente frívola.⁶⁹

Notificación del acuerdo de desechamiento

La UTCE debe notificar este acuerdo al quejoso o denunciante dentro de un plazo de 12 horas y debe confirmar por escrito esta notificación.⁷⁰

Recepción y estudio de la queja o denuncia

Una vez presentada la queja o denuncia y recibida por la UTCE, el referido órgano procederá a examinarla, junto con las pruebas aportadas.

Realización de las diligencias preliminares

En su caso, la UTCE podrá realizar las diligencias preliminares de la investigación.⁷¹

La Sala Superior del TEPJF estableció, en la tesis LXXVIII/2015, que los resultados de las diligencias preliminares pueden tomarse en consideración para resolver acerca del fondo de la denuncia. El contenido de la tesis es el siguiente:

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, 39 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, y conforme con el contenido de la tesis de esta Sala Superior de rubro: “MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN”, que indica que tales diligencias comprenden las propuestas por el denunciante y aquellas que es-time necesario realizar la autoridad, se concluye que, al resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, la autoridad debe pronunciarse respecto de dichas diligencias y sus resultados pueden ser tomados en consideración al dictar la determinación correspondiente al estudio de fondo de la queja planteada.

⁶⁷ Artículo 471, párrafo 3, de la LGIPE.

⁶⁸ Jurisprudencia 10/2008.

⁶⁹ Artículo 471, párrafo 5, de la LGIPE.

⁷⁰ Artículo 471, párrafo 6, de la LGIPE.

⁷¹ Artículos 17, 49.1 y 61.2 del RQYD.

Procedimientos sancionadores

Medidas cautelares

Si la UTCE considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias (CQYD) dentro de las siguientes 48 horas. Al respecto, la Sala Superior estableció, en la jurisprudencia 7/2012, que la procedencia de estas medidas corresponde a la referida CQYD y que el secretario del Consejo General, a través de la UTCE, solamente puede presentar la propuesta respectiva:

De la interpretación sistemática de los artículos 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 365, apartado 4, 368, párrafo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 13 del Reglamento de Quejas y Denuncias, se colige que en los procedimientos administrativos sancionadores especiales se puede determinar la emisión de medidas cautelares con el fin de preservar provisionalmente la materia sobre la que se resolverá el fondo del asunto y, en esos supuestos, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho órgano, solamente está facultado para presentar la propuesta respectiva, pues carece de atribuciones para determinar la procedencia de la medida, ya que ello corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias.

Acuerdo de admisión y orden de emplazamiento

Este acuerdo es susceptible de ser impugnado —mediante un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador— al estimarse que puede afectar de manera irreparable el ejercicio de las prerrogativas o derechos político-electorales del actor; así lo ha considerado la Sala Superior en la jurisprudencia 1/2010:

De la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de los medios de impugnación. En este sentido, dado que el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, contiene la determinación sobre 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.

Audiencia de pruebas y alegatos

Una vez admitida la queja o denuncia, la UTCE corre traslado a las partes y las notifica para que asistan a una audiencia de pruebas y alegatos que se celebrará en las 48 horas siguientes al emplazamiento. Lo anterior, de conformidad con el criterio establecido en la jurisprudencia 27/2009:

De la interpretación sistemática de los artículos 368, párrafo 7, y 369, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que el plazo de cuarenta y ocho horas, previo a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, en el procedimiento especial sancionador, se debe computar a partir del emplazamiento respectivo. Lo anterior, a fin de garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las

razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes.

Celebración de la audiencia de pruebas y alegatos⁷²

La audiencia será conducida por la UTCE de manera ininterrumpida y en forma oral.

La LGIPE establece que solo se admitirán la prueba documental y la técnica; sin embargo, también es admisible la prueba pericial, con base en el criterio establecido en la tesis XLVI/2015, de rubro PERICIAL. POR SU NATURALEZA Y LOS CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS QUE APORTA, CONSTITUYE UNA PRUEBA TÉCNICA. Estas pruebas se admitirán siempre y cuando en ellas se aporten los medios para su desahogo en el curso de la audiencia.

Iniciada la audiencia, el denunciante tendrá una intervención no más de 30 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 UTCE debe resolver sobre la admisión de pruebas y proceder a su desahogo. Concluido el desahogo de las pruebas, la UTCE concederá 15 minutos a cada una de las partes para alegar en forma escrita o verbal.

Envío del expediente y de un informe circunstanciado a la Sala Regional Especializada del TEPJF

Una vez que se haya celebrado la audiencia, la UTCE deberá turnar de inmediato a la Sala Regional Especializada del TEPJF el expediente completo, así como un informe circunstanciado que debe contener, por lo menos, lo siguiente: la relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia, las diligencias que se hayan realizado, las pruebas aportadas por las partes, las demás actuaciones realizadas y las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Etapas de resolución

La Sala Regional Especializada (SRE) del TEPJF es la autoridad competente para resolver el procedimiento especial sancionador.⁷³

Devolución del expediente a la UTCE por omisiones, deficiencias o violaciones en que haya incurrido esta

Si la SRE advierte —al recibir el expediente— omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, o bien una violación a las reglas establecidas en la LGIPE, podrá realizar u ordenar al instituto la realización de diligencias para mejor proveer.⁷⁴

⁷² Artículos 471, párrafos 7 y 8, y 473 de la LGIPE.

⁷³ Artículo 475 de la LGIPE.

⁷⁴ Artículo 476.2, inciso b, de la LGIPE.

Procedimientos sancionadores

Elaboración del proyecto de sentencia, presentación al pleno de la SRE y pronunciamiento de la sentencia

Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el magistrado ponente —en las 48 horas siguientes, contadas a partir de su turno— pondrá a consideración del pleno de la SRE el proyecto de sentencia. El pleno resolverá el asunto en una sesión pública, en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la distribución del proyecto.⁷⁵

Efectos de las sentencias

En sus fallos, la SRE podrá declarar la inexistencia de la violación y revocar —en su caso— medidas cautelares o imponer sanciones cuando declare la existencia de las conductas denunciadas.⁷⁶

El procedimiento especial sancionador que sustancian los órganos desconcentrados del INE y resuelve la Sala Regional Especializada del TEPJF

Supuestos de procedencia de la queja o denuncia

La queja será procedente cuando se denuncien conductas referidas a: 1) la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, 2) propaganda pintada en bardas o cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión y 3) actos anticipados de pre-campaña o campaña.⁷⁷

Etapas de trámite y sustanciación

La queja o denuncia debe ser presentada ante el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del INE que corresponda. El vocal ejecutivo ejercerá las facultades señaladas en el artículo 473 para la Secretaría Ejecutiva del INE —que lleva a cabo la UTCE, en su calidad de órgano técnico de la propia Secretaría Ejecutiva—, conforme al procedimiento de la etapa de sustanciación (que comprende la recepción de la queja o denuncia, la admisión y, en su caso, la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos) y en los plazos señalados por dicho precepto.⁷⁸

⁷⁵ Artículo 476.2, incisos d y e, de la LGIPE.

⁷⁶ Artículo 477 de la LGIPE.

⁷⁷ Artículo 474, párrafo 1, de la LGIPE.

⁷⁸ Artículo 474, párrafo 1, incisos a y b, de la LGIPE.

***Remisión del expediente a la Sala Regional Especializada
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
para la etapa de resolución del procedimiento especial sancionador***

Una vez que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral haya concluido la audiencia de las pruebas y los alegatos, el vocal ejecutivo de la junta que corresponda deberá remitir inmediatamente a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el expediente completo, la exposición de las diligencias que se hayan realizado, así como un informe circunstanciado de conformidad con lo establecido en la LGIPE.⁷⁹

Facultad de atracción

Si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría Ejecutiva del INE podrá atraer el asunto.⁸⁰

***Etapa de resolución, competencia de la Sala Regional Especializada
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación***

Esta etapa es idéntica a la que ya se explicó cuando se hizo alusión al procedimiento especial sancionador, cuya etapa de sustanciación corresponde a los órganos centrales del INE.

***Procedimiento especial sancionador relacionado
con la violencia política contra las mujeres en razón
de género, cuando las quejas o denuncias se presenten
por conductas precisadas en el artículo 442 bis
de la LGIPE, así como en la Ley General de Acceso
de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia***

La parte final del párrafo 2 del artículo 442⁸¹ de la LGIPE establece que el procedimiento especial sancionador es la vía procesal procedente para el conocimiento y la sanción de esta clase de conductas.

Los artículos 470, párrafo 2, y 442 bis de la LGIPE establecen que el procedimiento especial sancionador por conductas de violencia política contra las mujeres en razón de género puede instaurarse en el proceso electoral o fuera de este, según corresponda.⁸²

⁷⁹ Artículo 474, párrafo 1, inciso c, de la LGIPE.

⁸⁰ Artículo 474.3 de la LGIPE.

⁸¹ Artículo 442, párrafo 2. Cuando alguno de los sujetos señalados en este artículo sea responsable de conductas relacionadas con violencia política contra las mujeres en razón de género contenidas en el artículo 442 bis, así como en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, será sancionado en términos de lo dispuesto en este capítulo, según corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 443 al 458.

Las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género se sustanciarán mediante el procedimiento especial sancionador.

⁸² Artículo 470, párrafo 2. La SE, por conducto de la UTCE, instruirá el procedimiento especial establecido en este capítulo, en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Procedimientos sancionadores

El artículo 442 bis⁸³ de la LGIPE señala diversas conductas que, entre otras, constituyen violencia política contra las mujeres en razón de género.

Las leyes electorales locales deben regular el procedimiento especial sancionador.

Esta obligación de las legislaturas de las entidades federativas se estableció mediante la adición —por el decreto publicado el 13 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*— de un tercer párrafo al artículo 440 de la LGIPE:

3. Deberán regular el procedimiento especial sancionador para los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Reglas del procedimiento

Estas reglas se establecen en los párrafos 1 a 9 del también adicionado artículo 474 bis⁸⁴ de la LGIPE.

Artículo 442 bis, párrafo 1. La violencia política contra las mujeres en razón de género, en el proceso electoral o fuera de este, constituye una infracción a la LGIPE por parte de los sujetos de responsabilidad.

⁸³ Artículo 442 bis, párrafo 1. a) Obstaculizar a las mujeres los derechos de asociación o afiliación política; b) ocultar información a las mujeres, con el objetivo de impedir la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones y actividades; c) ocultar la convocatoria para el registro de precandidaturas o candidaturas, o información relacionada con esta, con la finalidad de impedir la participación de las mujeres; d) proporcionar a las mujeres que aspiran a ocupar un cargo de elección popular información falsa, incompleta o imprecisa para impedir su registro; e) obstaculizar la precampaña o campaña política de las mujeres, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad, y f) cualquier otra acción que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

⁸⁴ Artículo 474 bis. Párrafo 1. La UTCE ordenará el inicio del PES y resolverá sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias. Si las medidas de protección fueren competencia de otra autoridad, la SE le dará vista de inmediato para que proceda a otorgarlas conforme a sus facultades y competencias. Párrafo 2. Cuando las conductas infractoras sean del conocimiento de los órganos desconcentrados del INE, las remitirán de inmediato a la SE para que esta ordene el inicio del PES. Párrafo 3. Cuando las denuncias sean presentadas en contra de un servidor o de una servidora pública, la SE dará vista de las actuaciones y de su resolución a las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas para que, en su caso, apliquen las sanciones procedentes en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Párrafo 4. La denuncia deberá contener lo siguiente: a) nombre de la persona denunciante, con firma autógrafa o huella digital; b) domicilio para oír y recibir notificaciones; c) narración expresa de los hechos en que se basa la denuncia; d) ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y e) en su caso, las medidas cautelares y de protección que se soliciten. Párrafo 5. La UTCE deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción; tal resolución deberá ser confirmada por escrito y se informará a la SRE del TEPJF para su conocimiento. Párrafo 6. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral desechará la denuncia cuando: a) no se aporten u ofrezcan pruebas o b) sea notoriamente frívola o improcedente. Párrafo 7. Cuando la UTCE admita la denuncia, emplazará a las partes para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar en el plazo de 48 horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará a la persona denunciada de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos. Párrafo 8. En lo procedente, el desarrollo de la audiencia de pruebas y alegatos y su traslado a la SRE del TEPJF se desarrollarán conforme lo dispuesto en el artículo 473. Párrafo 9. Las denuncias presentadas ante los OPLE, así como los procedimientos iniciados de oficio, deberán ser sustanciados en lo conducente, de acuerdo con el procedimiento establecido en este artículo.

Medio de impugnación procedente para combatir las resoluciones y sentencias dictadas en los procedimientos especiales sancionadores federales

El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el medio de impugnación procedente para combatir varias resoluciones y las sentencias que se dicten en los procedimientos especiales sancionadores; así lo dispone el artículo 109, párrafo 1, de la LGSMIME:

El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es un medio de impugnación establecido a favor de los sujetos legitimados por la LGSMIME para impugnar la legalidad, constitucionalidad o convencionalidad de los actos o resoluciones emitidos por la Unidad Técnica de lo contencioso Electoral, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE o las sentencias de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Supuestos de procedencia

En términos de los incisos a, b y c del primer párrafo del artículo 109 de la LGSMIME, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es procedente en contra

- De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral;
- De las medidas cautelares que emita el Instituto a que se refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución, y
- Del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

Autoridad competente para conocer y resolver el recurso

La Sala Superior del TEPJF es el único órgano jurisdiccional con la competencia atribuida para conocer y resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.⁸⁵

Plazos para la interposición del recurso cuando se impugnen medidas cautelares dictadas por el INE o sentencias de la SRE del TEPJF

El plazo para impugnar las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral referidas en el presente artículo, será de tres días, contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución correspondiente, con excepción del recurso que se interponga en contra de las medidas cautelares emitidas por el Instituto, en cuyo caso el plazo será de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la imposición de dichas medidas.⁸⁶

⁸⁵ Artículo 109.2 de la LGSMIME.

⁸⁶ Artículo 109.3 de la LGSMIME.

Procedimientos sancionadores

Plazo para impugnar acuerdos de desechamiento o acuerdos de incompetencia dictados por el INE.

El plazo para impugnar estos tipos de acuerdos será de 4 días.⁸⁷

Plazo para impugnar el acuerdo de inicio y emplazamiento de la audiencia de pruebas y alegatos en el procedimiento especial sancionador

dado que el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, contiene la determinación sobre 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.⁸⁸

Medios de impugnación procedentes para combatir las resoluciones y sentencias dictadas por tribunales electorales de las entidades federativas en los procedimientos especiales sancionadores

De acuerdo con el criterio sustentado por la Sala Superior del TEPJF al dictar sentencia en el expediente SUP-JRC-158/2018, el medio de impugnación procedente es el juicio electoral.

Lo anterior es así, salvo cuando se trate de impugnar sentencias de fondo derivadas de procedimientos especiales sancionadores en materia de violencia política de género, si quien impugna es la persona física denunciada o la parte denunciante; pero si el demandante es un partido político, el medio de impugnación procedente será el juicio electoral. Este criterio fue sustentado por el TEPJF en la resolución de la contradicción de criterios SUP-CDC-6/2021, que es la fuente de la jurisprudencia 13/2021.

⁸⁷ Jurisprudencia 11/2016.

⁸⁸ Jurisprudencia 1/2010.