

Bloque 3. Procedimiento Especial Sancionador y Medidas cautelares.

Inicios del PES.

La potestad sancionadora administrativa¹ surgió en el Estado moderno 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.

Sin embargo, se puede ubicar la potestad sancionadora en materia electoral en nuestro país a partir de 1918, con la expedición de la Ley para la Elección de Poderes Federales. En este ordenamiento se precisó que las infracciones que no estuviesen penadas por disposición prevista en esa normatividad se sujetarían a las normas del Código Penal del Distrito Federal, y que las sanciones que podían imponer los jueces de distrito eran de orden pecuniario, privativas de libertad y de suspensión de derechos (capítulo I, título X, libro III).

En 1963, esta potestad sancionadora en la materia electoral se confirió a una autoridad distinta de los jueces penales, debido a que en la Ley de Reformas y Adiciones se precisó que la Secretaría de Gobernación, previa garantía de audiencia, podía cancelar temporal o definitivamente el registro de un partido político nacional cuando éste hubiese postulado candidatos a una elección federal y habiendo obtenido el triunfo acordase que el candidato electo no se presentara a desempeñar el cargo (artículo 151).

En 1977 se expide la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales, que facultó a la Comisión Federal Electoral para cancelar el registro de un partido político, siempre y cuando se garantizara el derecho de defensa. Sin embargo, independientemente de esto, fue el Código Federal Electoral de 1987 el que determinó que los delitos y sanciones en la materia serían impuestos por los jueces (artículo 340 y siguientes).

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral como autoridad autónoma, independiente y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, con la atribución de instaurar los procedimientos para conocer las infracciones de los partidos políticos (artículos 38 y 39 del COFIPE) y, una vez acreditada la irregularidad, comunicarla a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para que dicha autoridad jurisdiccional impusiera la multa correspondiente.

La reforma constitucional de 1996 otorgó al IFE la competencia para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales y a los observadores electorales. Como una consecuencia de esta reforma constitucional, el Consejo General del IFE aprobó los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, así como el Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas, establecidos en el título quinto del libro quinto del COFIPE.

Con base en estas reformas constitucionales y legales, el 13 de marzo de 2006, la coalición “Por el bien de todos” solicitó al secretario general del Consejo General del IFE que se incluyera en el orden del día de la sesión extraordinaria, a celebrarse el 15 de marzo de ese año (2006), el punto relativo al proyecto de acuerdo por el que se ordenó a la coalición “Alianza por México” que retirase aquellos promocionales que transmitió en radio, televisión e internet que no cumplieran con lo ordenado por la Constitución federal y el COFIPE, proyecto que decidió rechazar el Consejo General del IFE.

Inconforme con esa determinación, la coalición “Por el bien de todos” interpuso un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF, que fue registrado en el expediente SUP-RAP-17/2006. La Sala Superior del TEPJF sustanció y resolvió este recurso de apelación² y, a través de una interpretación, estableció la instauración de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del Código Federal Electoral, más expedito y con ciertas peculiaridades, en el que se respeta la garantía de audiencia del denunciado. A partir de dicho criterio, la Sala Superior del TEPJF aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia 12/2007:

“Coalición “Por el bien de todos” vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO. El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las

actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional”.

Este criterio de la Sala Superior del TEPJF fue considerado por el legislador federal en la reforma electoral constitucional y legal de 2007 y 2008, debido a que el COFIPE, en el libro séptimo, título primero, capítulo cuarto, en los artículos 367 al 371, estableció el procedimiento especial sancionador, cuya finalidad es determinar de manera expedita la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el COFIPE; se violen disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, y por irregularidades e

incumplimientos sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión.

La importancia de la sentencia SUP-RAP-17/2006 radica en que la Sala Superior engendró un nuevo procedimiento administrativo que no existía en la legislación electoral aplicable. En ella se reconoció que las atribuciones preventivas y correctivas del IFE, los principios y normas rectores del proceso electoral y, por último, los derechos de los partidos políticos preexisten a la sentencia SUP-RAP-17/2006. A la vez, se reconoció que el procedimiento mediante el cual la Sala exigía que el IFE ejerciera sus atribuciones preventivas y correctivas, hiciera valer los principios y normas, y salvaguardara los derechos de los actores políticos, fue creado y regulado mediante la propia sentencia. Esto es, la Sala Superior generó derechos adjetivos por estimar que así lo requieren, para ser eficaces, los derechos subjetivos sustantivos y las normas imperativas sustantivas existentes. Esta vocación creadora de la Sala Superior tiene gran importancia para el derecho electoral, sin duda, pero también para el derecho constitucional y la teoría del derecho en general.

La Sala Superior pudo haber determinado que existiendo las atribuciones implícitas del Consejo General para evitar o corregir infracciones a la normatividad electoral vigente, éstas debían ejercerse simplemente mediante la emisión de un acuerdo, mecanismo explícitamente contemplado por la legislación electoral.

Así lo solicitó la coalición actora y así lo pretendió el voto particular del magistrado Eloy Fuentes Cerda. Es más, así parecería indicarlo el inciso

z, del párrafo 1, del artículo 82 del anterior COFIPE, que consagraba las facultades implícitas del Consejo General al disponer que éste tiene la facultad de “Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código”.

Con la creación y consolidación jurisprudencial del procedimiento especial abreviado, la Sala Superior marcó la pauta a los demás órganos constitucionales: señaló y suplió con claridad la omisión legislativa y puso el ejemplo de cómo debe proceder un poder judicial que se toma en serio su papel de juez en controversias jurídicas. La verdadera gesta de la Sala Superior no recibió la atención mediática que merecía un precedente de esta envergadura, sin embargo, los órganos constitucionales cuya omisión quedó evidenciada tomaron nota del suceso.

La respuesta del legislador no tardó en aparecer. La reforma constitucional en materia electoral de 2007 —respuesta de los legisladores a la crisis política generada por la cuestionada elección de 2006 y, más inmediatamente, al fallo de la Suprema Corte en el caso Ley Televisa—⁸ dio pie a una revisión de la legislación en materia electoral que culminaría en el año 2008.

El resultado sería aquel renovado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En su libro séptimo, título primero, capítulo cuarto, se establece el procedimiento especial sancionador. La reforma electoral incluyó así la regulación legislativa del procedimiento especial expedito, de creación originalmente jurisdiccional, cuya génesis en este ensayo se ha narrado y comentado.

La legislación de una figura gestada jurisdiccionalmente cierra el proceso de creación y consolidación que hemos analizado. Sobre el procedimiento especial sancionador hay mucho que decir: su uso expansivo, las resoluciones frecuentemente inconsistentes que ha producido, su importancia como mecanismo de interpretación de la reforma constitucional de 2007 y del derecho fundamental a la libertad de expresión, entre otras cosas.¹

Como se activa el PES en el contexto federal.

A efecto de analizar detenidamente el PES es importante señalar sus principales características:²

1. El PES se activa cuando las conductas denunciadas se refieran a los casos en que se infrinjan las prohibiciones previstas en la base III del artículo 41 constitucional.

El apartado D de la base señalada establece que las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el INE mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Además, se incluye el séptimo párrafo del artículo 134 constitucional relativo a la propaganda gubernamental, que estipula que no podrá

¹ Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral, primera edición 2011 y primera reimpresión 2013, Editado por TEPJF.

² El procedimiento especial sancionador en materia electoral, INE 2012.

incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción de algún servidor público.

A la anterior causa se agregan, para la procedencia del PES, los casos en que se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código, o bien los actos que constituyan actos anticipados de campaña.

2. Se podrá o iniciar por denuncia de algún interesado o bien por la propia autoridad electoral. **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.**

Para los casos en que se trate de propaganda que denigre o calumnie, sólo será a instancia de parte afectada.

3. En cuanto a la procedencia de la denuncia, el artículo 471, párrafo quinto de la LEGIPE, establece que será desechada de plano si no reúne los requisitos establecidos para la denuncia, si los hechos denunciados no constituyen de manera evidente una violación en materia de propaganda electoral, si el denunciante no ofrece prueba alguna de sus dichos y si la materia de la denuncia resulta irreparable.

Competencia de la Sala Regional Especializada

En esta reingeniería del PES, la autoridad administrativa continuará investigando e integrará un expediente, mientras el órgano especializado determinará si procede imponer la sanción. Esta

modificación impactó en la configuración del TEPJF, creando, mediante la legislación secundaria, una Sala Regional Especializada. Si bien el esquema se introduce para hechos relacionados con acceso de los partidos políticos y particulares a radio y televisión, el órgano reformador, en este cambio constitucional, lo amplía a otros aspectos: propaganda gubernamental y promoción personalizada de servidores públicos; propaganda política; propaganda electoral; y actos anticipados de precampaña y de campaña.

El procedimiento ante la Sala Regional Especializada.³

La función del nuevo órgano de justicia especializado tiene demasiados elementos opinables. El que llama la atención se refiere a la devolución del expediente al INE.

Las omisiones o deficiencias que el magistrado ponente advierta en la integración del expediente, su tramitación o la indagatoria darán lugar a que se requiera al órgano correspondiente del INE que las subsane mediante diligencias para mejor proveer.

El ponente deberá, por obligación legal, tener especial cuidado en que la devolución del expediente no conculque tres principios fundamentales del PES: inmediatez, celeridad y exhaustividad.

Quien funja como magistrado ponente —desde una óptica personal— debe contar con la perspectiva suficiente para contextualizar cada

³ La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador; consultable en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33932.pdf>

procedimiento, ya que es distinto ordenar varias diligencias de reconocimiento o inspección en una fase temprana de las precampañas o campañas, a que el PES deba resolverse cuando está por concluir ese tipo de actos electorales.

La definitividad de las etapas del proceso comicial es un elemento que distingue a la jurisdicción en la materia de otras. Asimismo, la clase de diligencia para mejor proveer que se ordene llevar a cabo no debería, por ejemplo, romper con las reglas de desahogo de pruebas en este procedimiento contenidas en la LEGIPE, específicamente, tratándose de pruebas periciales, de reconocimiento o de inspección, siempre que la violación lo amerite, sean pertinentes y los plazos permitan su recepción.

En cuanto a la investigación para el conocimiento de los hechos imputados, el ponente también tendrá que ser acucioso en analizar si se efectuó por el INE, salvaguardando principios básicos como la seriedad, congruencia, idoneidad, eficacia, expeditéz, exhaustividad y completitud.

REGLAS PROCESALES DEL PES A NIVEL LOCAL.

Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral Veracruzano, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que: (Artículo 340 CEV)

I. Contravengan lo dispuesto en el artículo 79, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;

II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, incluida la prohibición de difundir expresiones que constituyan violencia política en razón de género, o

III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. (Artículo 341)

En el apartado A, del artículo 341, se menciona que la denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

I. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;

III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;

V. Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y

VI. En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN

El PES tienen como finalidad sustanciar las quejas y denuncias presentadas ante el OPLE, o aquéllas iniciadas de oficio, a efecto de que la autoridad competente (en este caso el TEV), mediante la valoración de los medios de prueba que aporten las partes y las que, en su caso, se hayan obtenido durante la investigación, determine:

- La existencia o no de las faltas a la normatividad electoral local y, en su caso, imponga las sanciones que correspondan; y
- Restituir el orden vulnerado e inhibir las conductas violatorias de las normas y principios que rigen la materia electoral

Los órganos que intervienen en la sustanciación y resolución de los PES en el estado de Veracruz son:

- Para el trámite y sustanciación, será el OPLE a través de la Secretaría Ejecutiva, quien se apoya de la Dirección Jurídica (en términos de lo dispuesto en el artículo 121 fracción XI del CEV); asimismo puede intervenir la Comisión de Quejas y Denuncias del mismo organismo, para el caso de que se soliciten medidas cautelares.
- Para la resolución el encargado es el TEV.

El órgano del OPLE⁴ que reciba la denuncia, la remitirá inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

⁴ En términos del artículo 101 del CEV. El Instituto Electoral Veracruzano, para el cumplimiento de sus funciones, contará con los órganos siguientes: I. El Consejo General; II. La Presidencia del Consejo General; III. La Secretaría del Consejo General; IV. La Junta General Ejecutiva; V. La Secretaría Ejecutiva; VI. Los órganos ejecutivos: a) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; b) La Dirección Ejecutiva de

Admisión / Desechamiento

La Secretaría Ejecutiva del OPLEV deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 72 horas posteriores a su recepción⁵. En caso de desechamiento, notificará al denunciante su resolución, dentro del plazo de 48 horas; tal resolución deberá ser informada al TEV para su conocimiento.

Desechamiento

La denuncia será desechada de plano por la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

I. No reúna los requisitos indicados en el artículo 341 del CEV.

Al caso es necesario referir lo invocado en el Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLE, artículo 12.

Requisitos del escrito inicial de queja o denuncia

1. El escrito inicial de queja o denuncia deberá cumplir con los requisitos siguientes:
 - a. Nombre de la o el quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
 - b. Domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad de Xalapa, Veracruz, y las personas autorizadas para tales efectos;
 - c. Los documentos necesarios e idóneos para acreditar la personería;

Organización Electoral; c) La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica; d) La Dirección Ejecutiva de Administración; e) Derogado. f) La Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos; g) La Unidad de Fiscalización; VII. La Contraloría General; VIII. Las comisiones del Consejo General; IX. Los órganos desconcentrados: a) Derogado. b) Los Consejos Distritales; c) Los Consejos Municipales; y d) Las mesas directivas de casilla.

Los órganos del Instituto Electoral Veracruzano previstos en las fracciones I a VII de ese artículo funcionarán de manera permanente.

Los órganos desconcentrados a que hace referencia la fracción IX funcionarán únicamente durante los procesos electorales, de plebiscito o referendo. Tratándose de los órganos señalados en la fracción VIII funcionarán de forma permanente o transitoria, según el fin para el cual sean creadas.

⁵ *aclaración más adelante.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

- d. Narración expresa y clara de los hechos en que base su queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;
- e. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; mencionar las que habrán de requerirse, cuando la o el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. La o el denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos; y
- f. Las medidas cautelares que se soliciten.
- g. Señalar el nombre y domicilio de las o los denunciados.

Respecto al nombre y domicilio de las o los denunciados refiere que no será exigible cuando se trate de representantes ante el Consejo General del OPLE y ante los consejos distritales y municipales; de la misma manera cabe aclarar que ha sido criterio del Tribunal Electoral que, cuando se trate de candidatas o candidatos que conste su domicilio en alguna área del OPLE, tampoco será exigible.

También señala que respecto al requisito de los documentos idóneos para acreditar la personería no será exigible tratándose de los representantes ante el Consejo General y ante los consejos distritales y municipales.

Ante la omisión de los requisitos señalados en el artículo invocado incisos a, b, c, d y g, la Secretaría Ejecutiva prevendrá a la o el denunciante por única ocasión para que los subsane o aclare dentro de un plazo improrrogable de 48 horas; de la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando sea imprecisa, vaga o genérica. De no hacerlo, se tendrá por no presentada la queja o denuncia.

II. Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

III. El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos.

Si bien el artículo 341, inciso A, fracción V del CEV señala la obligación del quejoso o denunciante de presentar las pruebas con las que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas.

Sin embargo, es necesario referir lo establecido en la jurisprudencia 16/2004. **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.**

Conforme a los artículos 40 y 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 12 de los Lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan. En efecto, el establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general (artículo 1o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros), por lo que no puede verse limitada por las circunstancias apuntadas, y por tanto puede ejercerla de oficio. De lo anterior se advierte, que en las normas que regulan la potestad probatoria conferida al secretario ejecutivo, y en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral. Por estas razones, si en el procedimiento administrativo sancionador electoral iniciado con motivo de una queja existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación y, no

obstante tal circunstancia, el secretario ejecutivo no hace uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas que prevén dichas facultades, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción III, constitucional; pues no es sino hasta que el secretario mencionado determina que con los medios de prueba allegados al expediente es factible conocer con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento, cuando debe formular el proyecto de dictamen correspondiente, porque de no ser así, el expediente no se encuentra debidamente integrado. Consecuentemente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce del dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes, debe ordenar a dicha junta, acorde a lo dispuesto por el artículo 82, apartado 1, inciso t), del código en cita, la investigación de los puntos específicos que no están aclarados, para lograr la finalidad perseguida con el otorgamiento de la potestad investigadora, además de que la normatividad en cita no restringe ni limita en forma alguna el ejercicio de esos poderes a una etapa o fase determinada del procedimiento, pues no se le sujeta a un momento determinado, sin que sea obstáculo para lo anterior, que el artículo 10, inciso e), de los lineamientos citados, establezca como regla general que el dictamen se debe presentar en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de que se recibió la denuncia, pues también establece que no será así cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen la ampliación del plazo, además de que dicho precepto reglamentario no puede dejar sin efecto la atribución del Consejo General de ordenar la investigación de puntos no aclarados.

En ese sentido, si de la denuncia se desprenden indicios acerca de los hechos denunciados, es evidente el inicio de la facultad investigadora, en este caso del OPLE, a fin de allegarse de los elementos probatorios necesarios.

IV. La denuncia sea evidentemente frívola.

¿Cuándo se considera que una denuncia es “evidentemente frívola”?

Es conveniente referir la jurisprudencia 33/2002. **FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL**

PROMOVENTE⁶, que sirve como parámetro para establecer la frivolidad aludida.

En los casos que requieren del estudio detenido del fondo para advertir su frivolidad, o cuando ésta sea parcial respecto del mérito, el promovente puede ser sancionado, en términos del artículo 189, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El calificativo frívolo, aplicado a los medios de impugnación electorales, se entiende referido a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. Cuando dicha situación se presenta respecto de todo el contenido de una demanda y la frivolidad resulta notoria de la mera lectura cuidadosa del escrito, las leyes procesales suelen determinar que se decrete el desechamiento de plano correspondiente, sin generar artificiosamente un estado de incertidumbre; sin embargo, cuando la frivolidad del escrito sólo se pueda advertir con su estudio detenido o es de manera parcial, el desechamiento no puede darse, lo que obliga al tribunal a entrar al fondo de la cuestión planteada. Un claro ejemplo de este último caso es cuando, no obstante que el impugnante tuvo a su alcance los elementos de convicción necesarios para poder corroborar si efectivamente existieron irregularidades en un acto determinado, se limita a afirmar su existencia, y al momento de que el órgano jurisdiccional lleva a cabo el análisis de éstas, advierte que del material probatorio clara e indudablemente se corrobora lo contrario, mediante pruebas de carácter objetivo, que no requieren de interpretación alguna o de cierto tipo de apreciación de carácter subjetivo, lo que sucede en los casos en que el actor se limita a afirmar que en la totalidad de las casillas instaladas en un municipio o distrito, la votación fue recibida por personas no autorizadas, y del estudio se advierte que en la generalidad de las casillas impugnadas no resulta cierto. El acceso efectivo a la justicia, como garantía individual de todo gobernado y protegida tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes secundarias, no puede presentar abusos por parte del propio gobernado, pues se rompería el sistema de derecho que impera en un estado democrático. La garantía de acceso efectivo a la justicia es correlativa a la existencia de órganos jurisdiccionales o administrativos que imparten justicia, por lo que a esas instancias sólo deben llegar los litigios en los que realmente se requiera la presencia del juzgador para dirimir el conflicto. Por tanto, no cualquier desavenencia, inconformidad o modo particular de apreciar la realidad puede llevarse a los tribunales, sino que sólo deben ventilarse ante el juzgador los supuestos o pretensiones que

⁶ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 34 a 36.

verdaderamente necesiten del amparo de la justicia. Por tanto, si existen aparentes litigios, supuestas controversias, o modos erróneos de apreciar las cosas, pero al verificar los elementos objetivos que se tienen al alcance se advierte la realidad de las cosas, evidentemente tales hipótesis no deben, bajo ninguna circunstancia, entorpecer el correcto actuar de los tribunales; sobre todo si se tiene en cuenta que los órganos electorales deben resolver con celeridad y antes de ciertas fechas. En tal virtud, una actitud frívola afecta el estado de derecho y resulta grave para los intereses de otros institutos políticos y la ciudadanía, por la incertidumbre que genera la promoción del medio de impugnación, así como de aquellos que sí acuden con seriedad a esta instancia, pues los casos poco serios restan tiempo y esfuerzo a quienes intervienen en ellos, y pueden distraer la atención respectiva de los asuntos que realmente son de trascendencia para los intereses del país o de una entidad federativa, e inclusive el propio tribunal se ve afectado con el uso y desgaste de elementos humanos y materiales en cuestiones que son evidentemente frívolas. Tales conductas deben reprimirse, por lo que el promovente de este tipo de escritos, puede ser sancionado, en términos de la disposición legal citada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso.

De la misma manera, para el desechamiento de una denuncia o queja, es necesario advertir lo establecido en la jurisprudencia 20/2009, de título **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO”**⁷, en la que se sostiene la facultad de desechar la denuncia presenta sin prevención alguna, entre otras causas, cuando del análisis preliminar de los hechos denunciados advierta, en forma evidente, que no constituyen violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo; por tanto, el ejercicio de esa facultad no lo autoriza a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que

⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada. En ese sentido, para la procedencia de la queja e inicio del procedimiento sancionador es suficiente la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral.

Admisión

Por consiguiente, en el caso de que la Secretaría Ejecutiva admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de 72 horas posteriores a la admisión.

En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

Al punto que nos ocupa cabe aclarar que, si bien la legislación refiere la admisión dentro de las 72 horas posteriores a su recepción, de acuerdo a la TESIS XLI/2009. **QUEJA O DENUNCIA. EL PLAZO PARA SU ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DE QUE LA AUTORIDAD TENGA LOS ELEMENTOS PARA RESOLVER⁸.**

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

⁸ La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecinueve de noviembre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

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.

Por lo tanto, la denuncia o queja debe ser admitida a partir de que la Secretaría Ejecutiva tiene los elementos para ello, no siendo necesariamente dentro de las 72 horas a partir de la recepción del escrito inicial.

Si la Secretaría Ejecutiva del OPLE considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de 48 horas, en los términos establecidos en el CEV. Esta decisión podrá ser impugnada ante el TEV.

Audiencia de pruebas y alegatos

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

Respecto al emplazamiento, la jurisprudencia 27/2009. **AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO**, señala que

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

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

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.

Como se refiere, se trata de un lapso prudente, a fin de que la o las personas denunciadas estén en posibilidad de preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos probatorios que considere necesarios.

Consecuentemente, la audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral y será conducida por el personal designado por la Secretaría Ejecutiva, debiéndose levantar constancia de su desarrollo.

Además, en el procedimiento especial no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica.

Asimismo, la falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados.

La audiencia se desarrollará en los siguientes términos:

- I. Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor a treinta minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa, la Secretaría Ejecutiva del OPLE no actuará como denunciante;
- II. Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la

denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;

III. La Secretaría Ejecutiva resolverá sobre la admisión de pruebas y acto seguido procederá a su desahogo; y

IV. Concluido el desahogo de las pruebas, la Secretaría Ejecutiva concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita, o verbal por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

Turno al TEV

Una vez celebrada la audiencia, la Secretaría Ejecutiva del OPLE deberá turnar dentro de las 48 horas siguientes el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al TEV, así como un informe circunstanciado.

El informe circunstanciado deberá contener por lo menos, lo siguiente:

- I.** La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia;
- II.** Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad;
- III.** Las pruebas aportadas por las partes;
- IV.** Las demás actuaciones realizadas; y
- V.** Las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Posterior, se enviará una copia del informe circunstanciado a la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLE para su conocimiento.

Debido proceso

El debido proceso debe ser garantizado a cualquier actor jurídico, de manera ya que las garantías consagradas a nivel constitucional y legal sean observadas y acogidas en el procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las identificadas como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la garantía de audiencia.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, entre otros aspectos, la garantía de audiencia, que consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades cumplir las formalidades esenciales del procedimiento.

Tales formalidades son de manera genérica las siguientes:

- ❖ La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- ❖ La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa
- ❖ La oportunidad de alegar y objetar las pruebas que se estimen necesarias o interponer las excepciones y defensas que sean oportunas y;
- ❖ El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

Para comentar este tema, resulta atinado señalar que la Sala Superior ha razonado diversos tópicos con relación a este tipo de medidas.

En efecto, la Sala Superior observa que los artículos 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 468, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 4, numeral 2, y 7, numeral 1, fracción XVII, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral⁹ regulan a las medidas cautelares bajo las condiciones esenciales siguientes: ⁹

- El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.
- Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta

⁹ Razonamiento sostenido en el expediente SUP-RAP-215/2015 Y ACUMULADOS, consultable en <https://www.te.gob.mx/>

resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, **a fin de 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.**

- Los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad **prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.**
- Medidas cautelares: precisamente son los actos procedimentales que determina el Consejo, la Comisión o los órganos desconcentrados competentes, a solicitud de la Secretaría Ejecutiva, la Unidad Técnica, un Organismo Público Local o el Vocal Ejecutivo de la junta correspondiente, a fin de lograr el cese de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, **con el objeto de 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 la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva.**

LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PES A NIVEL LOCAL.

PROCEDENCIA

Las reglas relativas a las medidas cautelares están previstas en los artículos 38 al 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV.

Las medidas cautelares sólo podrán ser dictadas por la Comisión, a petición de parte o, de forma oficiosa, a propuesta de la Secretaría Ejecutiva.

Para tal efecto, dichos órganos podrán sesionar en cualquier día, incluso fuera de proceso electoral.

Procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y las contenidas en el citado Reglamento.

La solicitud de adopción de medidas cautelares deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a.** Presentarse por escrito ante la Secretaría Ejecutiva y estar relacionada con la queja o denuncia;
- b.** Precisar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y de la cual se pretenda hacer cesar; e
- c.** Identificar el daño cuya irreparabilidad se pretenda evitar.

No se entenderán como peticiones de medidas cautelares, las manifestaciones genéricas del promovente, si no reúnen los requisitos anteriormente señalados.

Cuando la solicitud tenga por objeto hechos relacionados con radio y televisión, si la Secretaría Ejecutiva advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar, dará vista de manera inmediata a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, para que realice lo procedente de conformidad con sus atribuciones.

Cuando las solicitudes sean presentadas ante los órganos desconcentrados y la materia de la petición verse sobre la presunta colocación de propaganda fija a través de pintas de bardas, espectaculares así como cualquier otra diferente a radio y televisión, el órgano dará vista de manera inmediata a la Secretaría Ejecutiva, la cual realizará la investigación conducente sobre la petición de mérito y tomará las providencias necesarias, mismas que deberán ser aprobadas por la Comisión de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Electoral y las hará cumplir con el apoyo del órgano desconcentrado.

La Secretaría Ejecutiva, tendrá por no presentadas las solicitudes de medidas cautelares cuando no se formulen conforme a lo señalado en el párrafo cuarto del presente artículo.

El plazo para determinar la procedencia de las medidas cautelares, se contabilizará a partir de la admisión de la denuncia.

CAUSALES DE DESECHAMIENTO

La solicitud de adoptar medidas cautelares será desechada, cuando:

- De la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable

comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar;

- Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta;

En los casos de desechamiento previstos, la Secretaría Ejecutiva realizará un proyecto de acuerdo, que presentará a la Comisión para que ésta determine lo procedente en un término de veinticuatro horas.

El Trámite (*artículo 40 del Reglamento de Quejas y denuncias del OPLEV*)

Si la solicitud de adoptar medidas cautelares no actualiza una causal de desechamiento la Secretaría Ejecutiva, una vez que haya realizado las diligencias conducentes y después de haber admitido la queja o denuncia en los términos establecidos por el Reglamento de Quejas y Denuncias del OPLEV, la remitirá inmediatamente con las constancias recabadas y un proyecto de acuerdo a la Comisión para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas.

El acuerdo que ordene la adopción de medidas cautelares deberá contener las consideraciones fundadas y motivadas acerca de:

- a. La prevención de daños irreparables en las contiendas electorales; y
- b. El cese de cualquier acto o hecho que pueda entrañar una violación o afectación a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

El acuerdo en que se determine la adopción de medidas cautelares establecerá la suspensión inmediata de los hechos materia de la misma, otorgando un plazo no mayor a 48 horas atendiendo la naturaleza del acto para que los sujetos obligados la atiendan.

El acuerdo por el que se declare la procedencia, prevención, el desechamiento o bien, la no presentación de una solicitud de medida cautelar deberá notificarse a las partes, en los términos establecidos en el Código Electoral y en el citado Reglamento.

Cuando la Secretaría Ejecutiva tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos; o los podrá considerar dentro de la misma investigación; o bien, podrá imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada.

Para tales fines, los órganos y áreas del OPLE darán seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas e informarán a la Secretaría Ejecutiva y a la Presidencia de la Comisión, de cualquier incumplimiento.