



Controversias en materia electoral del Proceso Electoral Federal 2014-2015

El contrapunteo de opiniones en materia electoral en nuestro país ha obligado a las autoridades electorales a contar con mecanismos eficaces para la resolución de cualquier tipo de controversias que se presentan en la contienda electoral, en la que se afecte a otro en su esfera jurídica, contraviniendo con ello la normatividad.

El derecho administrativo sancionador electoral “comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales (también conocidas como faltas, irregularidades o contravenciones)”;¹ es uno de los instrumentos consagrados en la normatividad de la materia para proteger los principios rectores del sistema democrático federal en relación con los sujetos que intervienen en la actividad político-electoral que establecen, en caso de trasgresión a la normatividad, desde la nulidad o invalidación de los actos hasta la imposición de una sanción a sus infractores.

La reforma constitucional de 2014, sentó las bases para la conformación de la LGIPE y la LGPP, derogando el COFIPE y reformando la LGSMIME, en la cual se adicionó un Libro Sexto que regula el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

17.1. Procedimiento administrativo sancionador ordinario

El procedimiento para el conocimiento de faltas y aplicación de sanciones administrativas en materia electoral se encuentra regulado por el Libro Octavo de la LGIPE, aplicando supletoriamente la LGSMIME; este procedimiento podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier

¹ Talleres de actualización teórico-prácticos. Mesa de trabajo 12: “Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Procedimientos y Sanciones”, junio 2008, p.8.

órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de cualquier tipo de conducta infractora; cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias ante los órganos centrales o desconcentrados del INE o cualquier OPL cuando tenga conocimiento de presuntas violaciones a la normatividad de la materia; la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades administrativas prescribe en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o el momento en que se tuvo conocimiento de los mismos.²

17.1.1. Naturaleza del procedimiento sancionador ordinario

Dentro de la administración pública, el derecho sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos las conductas que sean contrarias a las del ente estatal. Un sector de la doctrina indica que “pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la administración pública en cada caso”.³

El derecho administrativo sancionador electoral constituye una subespecie del derecho administrativo sancionador que, junto con el derecho penal, forman parte del *ius puniendi* del Estado, es decir, constituyen su potestad punitiva; tanto el derecho penal y el derecho administrativo sancionador forman parte del derecho sancionador constitucional; por tal motivo, se ha considerado que al derecho administrativo le aplican los principios que rigen el procedimiento penal y, por extensión, también al procedimiento administrativo sancionador electoral.⁴

En la integración del INE se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) adscrita orgánicamente a la Secretaría Ejecutiva. En términos de lo dispuesto por el artículo 51, párrafo 2 de la LGIPE, corresponde a esta Unidad tramitar los procedimientos sancionadores y demás que determine la misma Ley y disposiciones aplicables y, en su caso, formular y proponer los proyectos de resolución a la comisión correspondiente, con la finalidad de poner fin al procedimiento; o bien, remitir las constancias de sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores a la Sala Regional Especializada del TEPJF.

La UTCE inició operaciones con los recursos de la otrora Dirección de Quejas y Denuncias, la cual formaba parte de la Dirección Jurídica del entonces IFE.

17.1.2. Procedencia y tramitación del procedimiento sancionador ordinario

El procedimiento sancionador ordinario se interpone al denunciar presuntas comisiones de conductas infractoras a la normatividad electoral (como el uso indebido de recursos públicos o del Padrón Electoral, el condicionamiento del funcionamiento de programas sociales, entre otros), siempre y cuando no se trate de acciones reservadas para los procedimientos especiales sancionadores, o que no incidan directamente en el proceso electoral ni en su resultado.

En ese sentido, el artículo 464 de la LGIPE establece que el procedimiento sancionador ordinario puede iniciarse a instancia de la parte interesada o de oficio, cuando cualquier órgano del INE tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

Con excepción de los partidos políticos, los cuales deben presentar obligatoriamente por escrito sus quejas o denuncias, los presuntos hechos irregulares pueden hacerse del conocimiento por escrito, en forma oral o por medios electrónicos, cumpliendo los siguientes requisitos:

² LGIPE, artículos 441, 464 y 465.

³ Escola, Héctor. *Compendio de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Argentina. Editorial Desalma, 1984, p. 207.

⁴ Véase tesis de jurisprudencia S3EII 07/2005, TEPJF, Sala Superior, "Régimen Administrativo Sancionador Electoral. Principios Jurídicos Aplicables."

- Nombre del quejoso o denunciante con firma autógrafa o huella digital.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Documentos que acrediten la personería, en su caso.
- Narración de los presuntos hechos irregulares.
- Citar claramente y aportar las pruebas con que cuente.

En caso de que se omitiera el cumplimiento de alguno de los requisitos legales, la UTCE debe prevenir al denunciante para que subsane la omisión dentro del plazo improrrogable de tres días; del mismo modo, se podrá prevenir para que el denunciante aclare su denuncia cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica; de no enmendarse la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

La denuncia presentada en forma oral o por medios de comunicación electrónicos debe hacerse constar en acta, requiriendo la ratificación del denunciante dentro de un plazo de tres días, contados a partir de que se notifique la citación.

La queja o denuncia puede formularse ante cualquier órgano del INE, debiendo remitirse dentro de las 48 horas siguientes a la UTCE para su trámite, salvo que se requiera su ratificación por parte del quejoso; en este caso, debe remitirse una vez realizado el hecho, o concluido el plazo marcado por la ley.

Los Órganos Desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la UTCE 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 allegarse de elementos probatorios adicionales que pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma. El órgano del INE que promueva la denuncia, la remitirá inmediatamente a la UTCE para su revisión junto con las pruebas aportadas.

Recibida la queja o denuncia, la Secretaría Ejecutiva procederá a su registro, debiendo in-

formar de su presentación al Consejo General del INE, realizará la revisión correspondiente para determinar si procede prevenir al quejoso o denunciante y determinará sobre su admisión o desechamiento, y en su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

La UTCE tiene un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso o denunciante, el término se contará a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que concluya el plazo de la misma.

Al respecto, se prevén las causas de improcedencia y de sobreseimiento de la queja o denuncia, cuyo estudio se debe hacer de oficio. En caso de advertir que se actualiza alguna de ellas, la UTCE debe elaborar un proyecto de resolución.

Una vez admitida la queja o denuncia, la UTCE debe emplazar al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado se le debe correr 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 la autoridad, concediendo al denunciado un plazo de cinco días para que conteste las imputaciones que se le formulan.

El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder los 40 días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Secretaría Ejecutiva o del inicio de oficio del procedimiento por parte de la UTCE. Este plazo puede ampliarse por única ocasión y de manera excepcional, por un periodo igual, mediante acuerdo debidamente motivado por la UTCE.

Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la UTCE valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias (CQYD) del INE, para que resuelva lo conducente en un plazo de 24 horas, con la finalidad 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 procedimientos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral.

Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la UTCE pondrá el expediente a la vista del quejoso o denunciante y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido ese plazo, la UTCE debe elaborar el proyecto de resolución en un término no mayor a 10 días, contados a partir del desahogo de la última vista. Una vez vencido el plazo mencionado, el Secretario Ejecutivo lo puede ampliar, hasta por un plazo igual, mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven.

El proyecto de resolución debe enviarse a la CQYD dentro del plazo de cinco días, para su conocimiento y estudio. El Presidente de esta comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del proyecto, debe convocar a sesión al resto de los integrantes, la cual no debe celebrarse antes de que transcurran 24 horas contadas a partir de la convocatoria a sesión, con la finalidad de que el órgano colegiado analice y valore el proyecto de resolución, atendiendo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 469 de la LGIPE.

Una vez que el Presidente del Consejo General del INE reciba el proyecto correspondiente, debe convocar a sesión, remitiendo copia del mismo a los consejeros electorales, por lo menos tres días antes de la fecha de la sesión. En la sesión en que se conozca del mismo, el Consejo General del INE determinará:

- Aprobarlo en sus términos.
- Aprobarlo, ordenando al Secretario Ejecutivo realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría de los consejeros.
- Aprobarlo con modificaciones, siempre y cuando se considere que pueda hacerse sin

contradecir lo establecido en el cuerpo del dictamen.

- Rechazarlo y ordenar a la UTCE elaborar un nuevo proyecto, en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría de los consejeros. En este caso, se considera aprobado un acuerdo de devolución del proyecto.

En caso de empate en la votación, motivado por la ausencia de alguno de los consejeros electorales, se procederá a una segunda votación; de persistir el empate, el Consejero Presidente del INE determinará que se presente en una sesión posterior, en la que estén todos los consejeros electorales.

El consejero electoral que esté en desacuerdo de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en la resolución respectiva, si se remite al Secretario Ejecutivo dentro de los dos días siguientes a la fecha de aprobación del proyecto.

En el desahogo de los puntos del orden del día en que el Consejo General del INE resuelva sobre los proyectos de resolución relativos a quejas y denuncias, éstos se agruparán y votarán en un solo acto, salvo que alguno de sus integrantes proponga su discusión por separado.

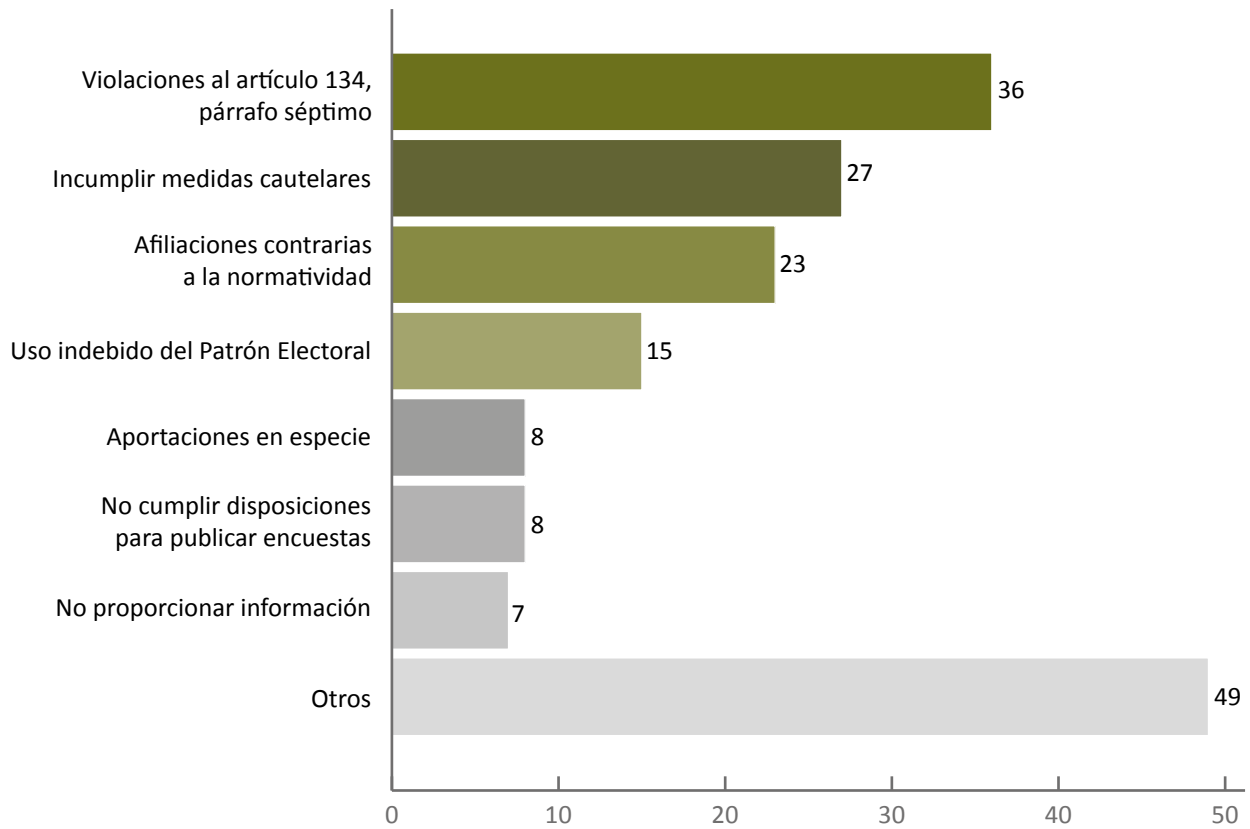
17.1.3. Estadísticas del procedimiento sancionador ordinario

Del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015, se radicaron 173 quejas como procedimientos ordinarios sancionadores en la UTCE. La gráfica 17.1.3.1. presenta los temas denunciados en estos procedimientos.

A la fecha de cierre editorial de esta obra, habían concluido 130 procedimientos sancionadores ordinarios, lo que representó el 75% del total recibido. El sentido de las resoluciones o conclusión de los procedimientos ordinarios sancionadores puede apreciarse en la gráfica 17.1.3.2.

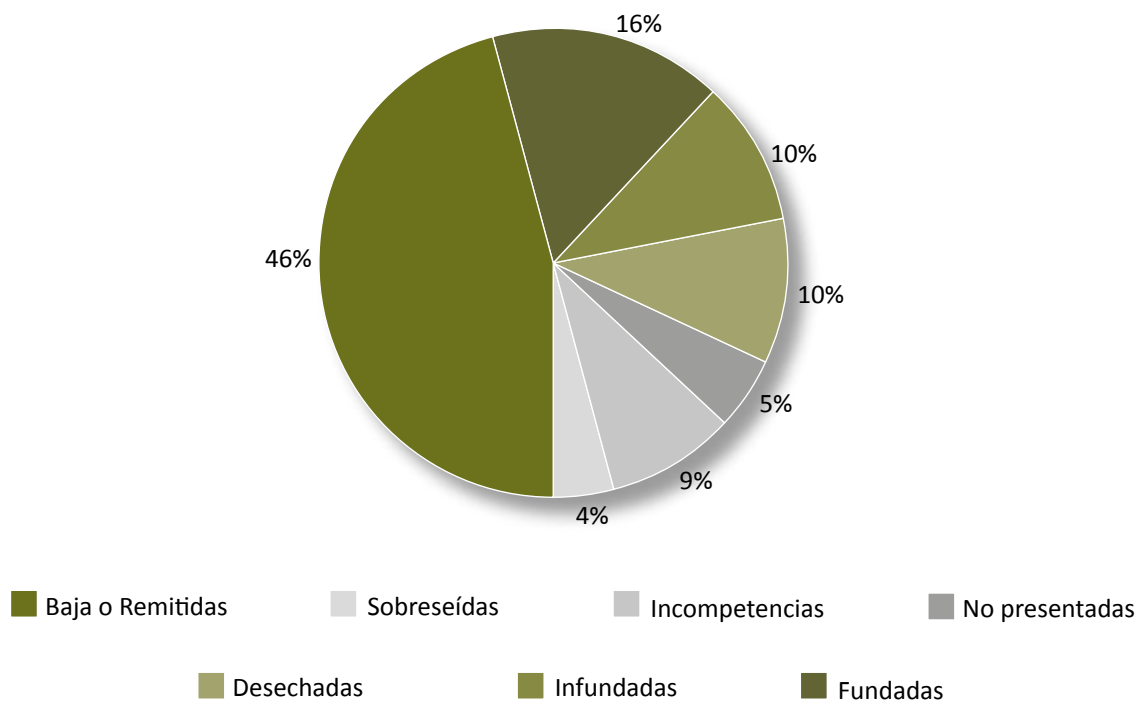
Gráfica 17.1.3.1.

Procedimientos Sancionadores Ordinarios según la conducta destacadamente denunciada



Gráfica 17.1.3.2.

Sentido de las resoluciones o conclusión de los procedimientos ordinarios sancionadores



17.1.4. Estadísticas de los procedimientos de remoción de consejeros electorales de los OPL

Del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015, se radicaron 26 procedimientos de remoción de consejeros electorales; de los 26 procedimientos iniciados, 16 se han resuelto y 10 se encuentran en sustanciación. Los 16 procedimientos resueltos constituyen 11 expedientes (por la acumulación de quejas). El Consejo General aprobó 10 resoluciones en los siguientes sentidos: seis infundadas, dos desechadas por incompetencia, una desechada por improcedente y una sobreseída por desistimiento. Por último, una queja se tuvo como no presentada. El cuadro 17.1.4.1. presenta el desglose de los procedimientos de remoción de consejeros electorales por entidad federativa.

Cuadro 17.1.4.1.
Procedimientos de remoción de
consejeros electorales

Entidad Federativa	Número de procedimientos
Sonora	6
Querétaro	4
Baja California	3
Chiapas	3
Guerrero	2
Colima	2
Nuevo León	1
Morelos	1
Yucatán	1
Tabasco	1
Oaxaca	1
México	1
Total	26

17.2. Procedimiento especial sancionador

El INE, en su carácter de autoridad administrativa electoral de carácter nacional, ejerce su facultad sancionadora consagrada a través de la LGIPE, por mandato constitucional, a través del

procedimiento especial sancionador, previsto para investigar y sancionar posibles violaciones a la base III del artículo 41 o séptimo párrafo del diverso 134 de la CPEUM; la transgresión a las normas sobre propaganda política-electoral, o hechos que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Este procedimiento especial representa un eslabón básico en la consolidación del proceso electoral en México, ya que al sancionar las infracciones cometidas por cualquier actor relacionado con el proceso electoral, se respeta y fortalece de manera efectiva el principio de legalidad consagrado como garantía constitucional para todos los mexicanos por nuestra Carta Magna, amparando la equidad en la contienda en el proceso comicial.

En este sentido, la Sala Superior del TEPJF está facultada para conocer, a través del recurso de revisión, respecto de este procedimiento especial sancionador en términos de lo establecido por el artículo 109 de la LGSMIME, con lo cual se garantiza la legalidad como uno de los principios más importantes de la función electoral.

17.2.1. Naturaleza del procedimiento especial sancionador

Durante el PEF 2005-2006 se presentó una campaña electoral caracterizada por mensajes que contenían elementos de calumnia y denigración. En aquel entonces, el numeral 270 del COFIPE preveía un procedimiento sancionador electoral para conocer sobre faltas en la materia, sin considerar un mecanismo preventivo que detuviera las conductas irregulares.

El 13 de marzo de 2006, la Coalición “Por el Bien de Todos” solicitó al Consejo General del otrora IFE la inclusión en el orden del día del proyecto de “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la Coalición Alianza por México que retire aquellos promocionales que transmite en radio, televisión e internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, pues consideraban que la difusión de cierta propaganda provocaba un daño a su candidato y al proceso electoral.

Ante tal solicitud, el 15 de marzo de 2006, el máximo órgano de decisión del entonces IFE resolvió que la vía no era la adecuada, pues se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes y que la pretensión debía ventilarse a través de una queja.

Inconforme, la coalición solicitante interpuso recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF, la cual se identificó con el número de expediente SUP-RAP-17/2006, sentencia que cambiaría la concepción del procedimiento administrativo sancionador, sentando las bases de lo que se conoce actualmente como el procedimiento especial sancionador.

En aquella determinación jurisdiccional, la Sala Superior del TEPJF confirió la razón a la coalición inconforme, sobre el hecho de que el otrora IFE debía establecer un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento y permitiera prevenir la comisión de conductas ilícitas para restaurar el orden jurídico electoral.

Se estimó que los partidos políticos y coaliciones podían ventilar su inconformidad ante la autoridad electoral administrativa federal, por actos realizados por los demás contendientes en el proceso electoral, y con ello garantizar que el desarrollo del proceso electoral se ajustara a los principios constitucionales y legales aplicables, sin hacerlo imperiosamente a través de la vía del procedimiento sancionador establecido, sino a través de otras vías legalmente previstas por la ley. Debido a ello, se creó un procedimiento para detener irregularidades y garantizar los derechos de quienes participan en la contienda.

En 2007 y 2008 se modificó el modelo de comunicación social. El procedimiento especial sancionador se estableció formalmente y en consecuencia se expidió una nueva legislación electoral con un apartado sobre los aspectos

más importantes de dicho procedimiento (como la previsión de un catálogo de sujetos obligados que incluyó a la ciudadanía y a cualquier persona física o moral), e incorporó el establecimiento de medidas cautelares como instrumento preventivo de conductas preliminarmente consideradas como antijurídicas.

El procedimiento especial sancionador se perfeccionó a partir de la reforma de 2014. Se concretaron varios cambios, en particular sobre la distribución de competencias. De esta manera, el INE conservó la investigación e instrucción del procedimiento materia del presente apartado, mientras la fase de resolución se trasladó a la nueva Sala Regional Especializada del TEPJF. En tal virtud, el procedimiento especial sancionador quedó integrado por dos componentes, el primero está conformado por el trámite, la investigación y la sustanciación (a cargo de los órganos del INE); el segundo se compone por la resolución (a cargo de la Sala Regional Especializada del TEPJF).

El procedimiento especial sancionador puede interponerse en contra de violaciones referidas al uso, destino y acceso a los tiempos de radio y televisión, contra aquellas violaciones alusivas a propaganda gubernamental (cuando contenga nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público); contra trasgresiones a las reglas sobre propaganda política o electoral, actos anticipados de precampaña o campaña, o bien, en contra de propaganda presuntamente calumniosa.

Sin embargo, el TEPJF ha ampliado estos factores. También ha estimado su procedencia cuando se denuncien actos o hechos que afecten o incidan en el proceso electoral o tratándose de violaciones al artículo 134, párrafo 7, de la CPEUM (principio de imparcialidad); inclusive, en algunos supuestos, los desacatos a medidas cautelares dictadas por el INE.

Una de las características de este tipo de procedimientos es que no procede el apercibimiento para que el quejoso aclare su denuncia o

precise alguno de sus hechos. Tampoco se prevé la suplencia en la enunciación de hechos y agravios, dada su naturaleza sumaria.

17.2.2. Procedencia y tramitación del procedimiento especial sancionador

Conforme a lo previsto en el Capítulo Cuarto del Título primero, Libro Octavo de la LGIPE, dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del INE, por conducto de la UTCE, instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- Violan lo establecido en la base III del artículo 41 de la CPEUM, en lo concerniente al tiempo de radio y televisión asignado a los partidos políticos como parte de sus prerrogativas.
- Violan el octavo párrafo del artículo 134 de la CPEUM, en lo concerniente a que la comunicación social que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades, así como cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
- Cuando se denuncie el uso indebido de la pauta electoral.
- Cuando se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.
- Cuando se constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
- Cuando se vulnere la difusión de propaganda gubernamental en condiciones que contravengan la normatividad electoral (contratación, adquisición y difusión de propaganda en radio y televisión).
- Cuando se trate de presuntas infracciones en materia electoral durante el curso de un proceso electoral, y que en la materia y temática de lo denunciado no sea posible dividir la continencia de la causa al considerarse que de lo contrario podría generarse un perjuicio ante el peligro de que se den

resoluciones contradictorias sobre temáticas íntimamente relacionadas.

- Cuando transcurra un PEF, según criterio emitido por la Sala Superior del TEPJF, las presuntas infracciones a la normatividad electoral se tramitarán por ésta vía, a menos que de los hechos denunciados se desprenda claramente que la vía idónea debiera ser el procedimiento ordinario.

Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el INE.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada, entendiendo por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso federal, en términos de lo establecido por el párrafo 2 del artículo 471 de la LGIPE.

El órgano del INE que reciba o presente la denuncia debe reunir los requisitos previstos en el párrafo 3 del artículo 471 de la LGIPE y la remitirá inmediatamente a la UTCE para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas. La denuncia se desechará de plano, sin prevención alguna, cuando:

- No reúna los requisitos previstos en el artículo 471, párrafo 3 de la LGIPE.
- Los hechos denunciados no constituyan de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral.
- El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos.
- La denuncia sea evidentemente frívola.

En el supuesto de desechamiento, la UTCE debe notificar al denunciante su resolución por el medio más expedito a su alcance, dentro del plazo de 12 horas. La resolución debe confirmarse por escrito y debe informarse a la Sala Regional Especializada del TEPJF para su conocimiento.

Cuando se admita la denuncia, se debe emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse dentro de las 48 horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo, se informará al denunciado sobre la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus respectivos anexos.

Si la UTCE considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la CQYD dentro del mismo plazo de 48 horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de la LGIPE.

La audiencia de pruebas y alegatos debe celebrarse de manera ininterrumpida, de forma oral y conducida por la UTCE; asimismo, debe levantarse constancia de su desarrollo. Cabe precisar, que en el procedimiento especial sancionador no son admisibles más pruebas que las documentales.

Una vez iniciada la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de 15 minutos, resuma los hechos que motivaron la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio los corroboran. Si el procedimiento se inició de oficio, la UTCE actuará como denunciante. Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado a fin de que en menos de 30 minutos responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen los hechos que le son imputados.

La UTCE debe resolver sobre la admisión de pruebas y, acto seguido, proceder a su desahogo. Una vez concluido el desahogo de pruebas, la UTCE concede, 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 un lapso que no exceda los 15 minutos para cada uno.

Celebrada la audiencia, en términos del artículo 473 de la LGIPE, la UTCE deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo (en su caso), a la Sala Regional Especializada del TEPJF, así como un informe circunstanciado.

El informe circunstanciado que elabora la UTCE debe contener por lo menos:

- La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia.
- Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad.
- Las pruebas aportadas por las partes.
- Las demás actuaciones realizadas.
- Las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Del informe circunstanciado se enviará una copia a la CQYD del INE para su conocimiento. Cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, así como la que esté pintada en bardas o cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, además de la referida a actos anticipados de precampaña o campaña cuando la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda, la denuncia se presenta ante el Vocal Ejecutivo de la junta distrital o local del INE que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada o del cargo que se elija.

En estos asuntos, el Vocal Ejecutivo ejercerá en lo conducente las facultades señaladas para la UTCE conforme al procedimiento y considerando los plazos señalados. Una vez celebrada la audiencia, el Vocal Ejecutivo de la junta correspondiente debe turnar el expediente completo de forma inmediata a la Sala Regional Especializada del TEPJF, exponiendo las diligencias realizadas, así como un informe circunstanciado; recibido el expediente por ésta, se turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién radicará la denuncia y verificará el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley por parte del INE. Si advierte omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, podrá ordenar al INE la realización de diligencias a proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo. Esto deberá desahogarse de la forma más expedita.

Una vez que esté debidamente integrado el expediente, dentro de las 48 horas siguientes contadas a partir de su turno, el Magistrado Ponente deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del TEPJF el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador. El pleno de dicha sala, en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de 24 horas contadas a partir de la distribución del proyecto de resolución.

Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o bien, imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en la ley.

17.2.3. Estadísticas de los procedimientos especiales sancionadores tramitados a nivel central

Del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015, se radicaron 525 quejas como procedi-

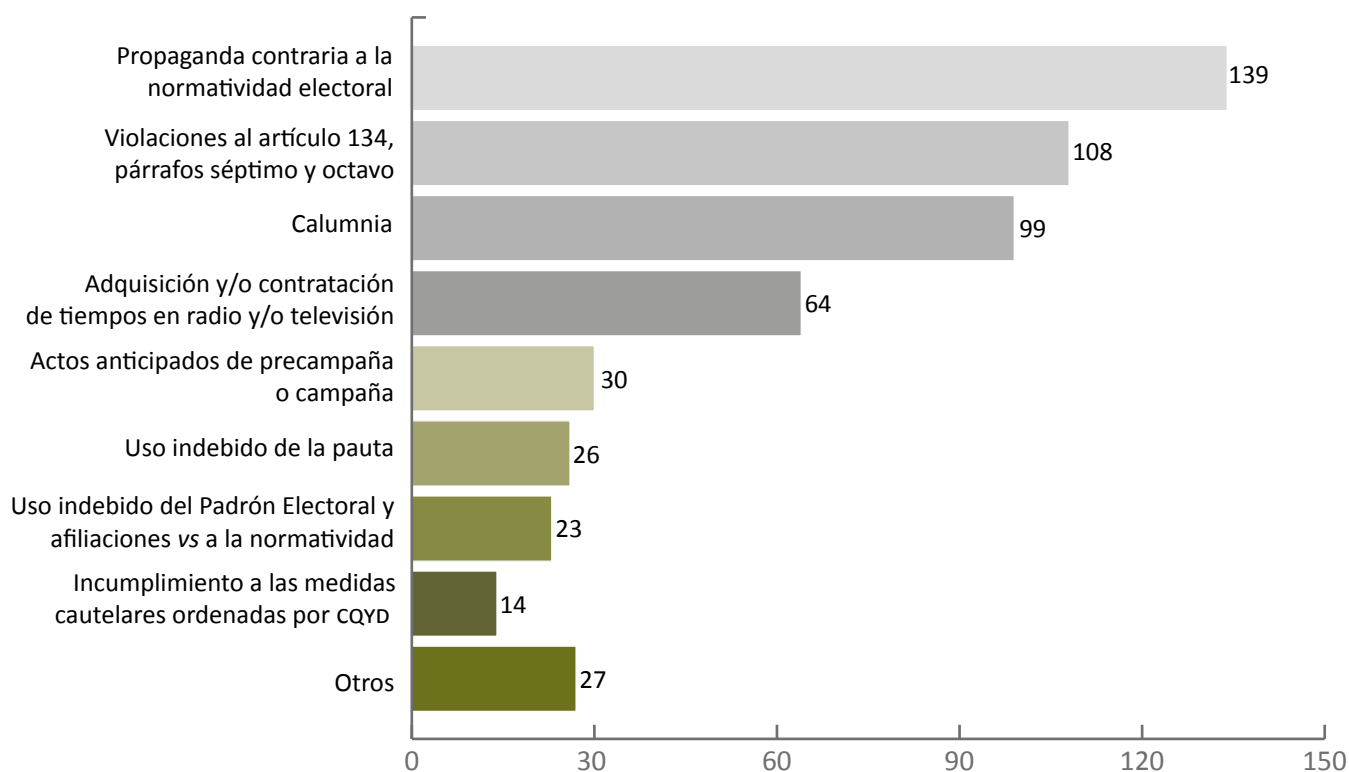
mientos especiales sancionadores en la UTCE; la gráfica 17.2.3.1. muestra los temas que fueron denunciados en estos procedimientos.

De las 525 quejas radicadas como procedimientos especiales sancionadores a nivel central, sólo tres expedientes se encuentran en sustanciación; 91 quejas se desecharon; 57 quejas se sobreseyeron, se remitieron a otras autoridades o se declaró incompetencia; 374 quejas correspondientes a 257 expedientes fueron sustanciados y se remitieron a la Sala Regional Especializada del TEPJF. La gráfica 17.2.3.2. presenta esta información.

17.2.4. Criterios más relevantes vinculados con el proceso electoral

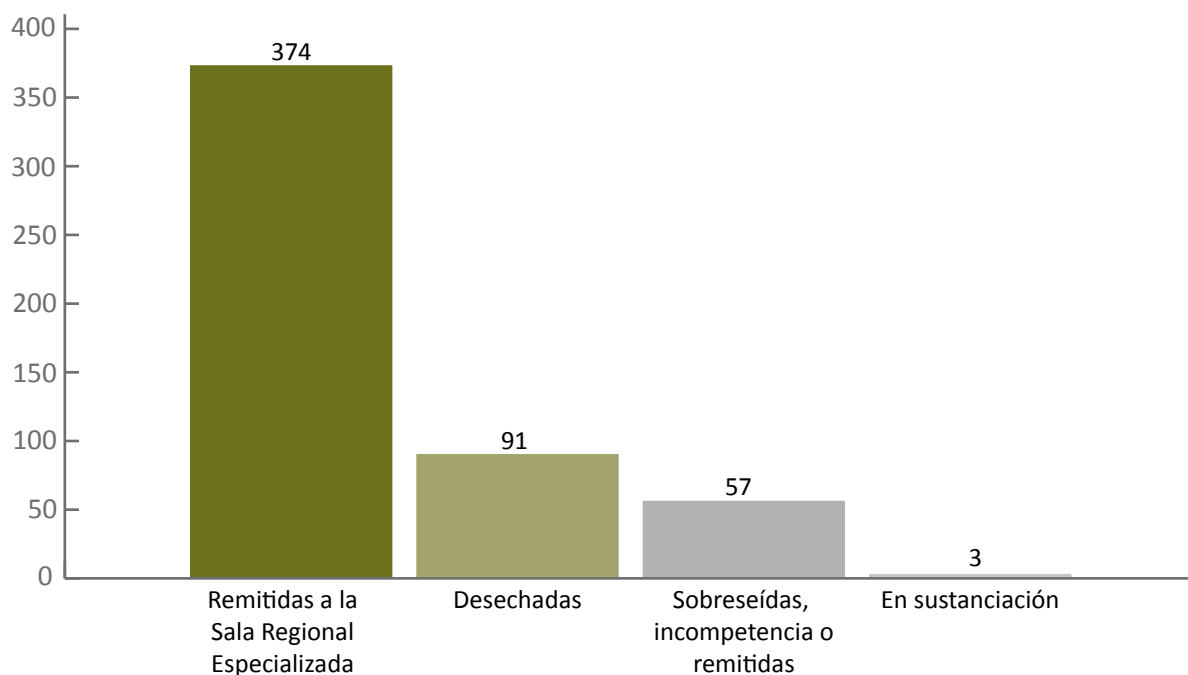
A través del cuadro 17.2.4.1. se presentan los criterios más relevantes que se consideraron en la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, emitidos por el Consejo General del INE y el TEPJF en diversas sentencias.

Gráfica 17.2.3.1.
Procedimientos especiales sancionadores según la conducta central denunciada



Gráfica 17.2.3.2.

Trámite dado a los procedimientos especiales sancionadores



Cuadro 17.2.4.1.

Criterios más relevantes vinculados con el proceso electoral

Tema	Rubro	Criterio vigente
Actos anticipados de precampaña y campaña	Elemento personal de los actos anticipados de precampaña y campaña	Los sujetos que pueden intervenir en este tipo de actos (partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados y simpatizantes), tienen un carácter solamente enunciativo, dado que otras entidades también podrían intervenir en las campañas electorales. SRE-PSC-20/2015, SRE-PSC-29/2015, SRE-PSD-12/2015 y SRE-PSD-517/2015.
	Elemento temporal de los actos anticipados de precampaña y campaña	Elemento temporal. Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de la etapa de precampaña o de las campañas. SRE-PSC-20/2015, SRE-PSC-29/2015, SRE-PSD-12/2015 y SRE-PSD-517/2015.
	Elementos subjetivos de los actos anticipados de precampaña y campaña	Es el relativo a la finalidad de los actos anticipados de precampaña, entendidos según su propia definición legal, como aquellos que contienen un llamado al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral. SRE-PSC-20/2015, SRE-PSC-29/2015, SRE-PSD-12/2015 y SRE-PSD-517/2015.
	Valoración del contexto de emisión	La autoridad jurisdiccional está obligada a valorar, además del contenido expreso de la propaganda, el contexto en que se emite, a fin de verificar que no se trate de actos que constituyan un posicionamiento anticipado indebido del partido político en cuestión. SRE-PSD-523/2015.

Cuadro 17.2.4.1.

Criterios más relevantes vinculados con el proceso electoral

Tema	Rubro	Criterio vigente
Actos anticipados de precampaña y campaña	Actualización implícita del elemento subjetivo	La Sala Superior del TEPJF refirió que el elemento subjetivo se actualiza aun cuando ese llamado se realice de forma implícita, siempre que la promoción anticipada de una persona o del partido político pueda válidamente advertirse en virtud del análisis contextual y temporal que realice la autoridad competente respecto de la propaganda denunciada. SRE-PSD-31/2015 y SUP-REP-124/2015.
Calumnia	Análisis contextual de la calumnia	En el contexto electoral, se circunscribe a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, señalando que tal concepto debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos, a efecto de establecer si un determinado mensaje es efectivamente constitutivo de calumnia. SUP-REP-260/2015 y SUP-REP-261/2015.
	Tolerancia crítica	<p>Las figuras públicas, tales como los candidatos y servidores públicos, en razón de la naturaleza y de las funciones y actividades que realizan, están sujetas a un tipo diferente de protección en cuanto a su reputación y honra respecto de las demás personas, por lo que, en ese sentido, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica.</p> <p>Quienes tienen la calidad de precandidatos o candidatos están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública—incluso en casos que se manifiesta dura y vehemente—, en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que les son inherentes.</p> <p>Las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública o ellos la hayan voluntariamente difundido.</p> <p>Las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos y a candidatos a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica. SUP-REP-260/2015 y SUP-REP-261/2015.</p>
	Debate público	Debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, sobre ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes; éstas son consecuencia del fomento de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.

continúa...

Cuadro 17.2.4.1. Criterios más relevantes vinculados con el proceso electoral		
Tema	Rubro	Criterio vigente
Calumnia	Libertad de expresión vs censura	La prohibición de la censura no implica que la libertad de expresión no tenga límites o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio; además, el artículo 7 constitucional establece los parámetros de las limitaciones a la libertad de expresión y difusión al establecer que ésta no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Jurisprudencia 32/2013.
	Límites de la crítica aceptable en los debates públicos	El ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en los debates políticos, considerar como transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática; lo anterior, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad de las personas reconocidos como derechos fundamentales. SUP-REP-330/2015.
Servidores públicos	Deber de cuidado del contenido de portales oficiales	Existe un deber de los servidores públicos, entre estos los que administran los portales oficiales, de cuidar que los contenidos que ahí se alojan se ajusten a las normas constitucional y legales en materia electoral. Este actuar se deriva principalmente de su propia investidura y tiene mayor énfasis cuando se encuentren en curso los procesos electorales, puesto que una conducta contraria a tales previsiones puede provocar una influencia indebida en los comicios. SRE-PSC-5/2016.
	Información de portales de internet de organismos gubernamentales	Las páginas oficiales de dependencias gubernamentales los encargados de la administración de la misma, deben cuidar el contenido editorial, ya que éste podría vulnerar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, motivo por el que deben poner especial cuidado en la información que se encuentra en sus portales de internet durante las campañas electorales. SRE-PSC-2/2016.
	Elementos de la propaganda gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • La emisión de un mensaje por un servidor público o entidad pública; • Que se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones, y • Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno. SUP-RAP-360/2012.
	Definición de propaganda gubernamental	Conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones difundidas por los servidores o entidades públicas de los poderes federales, estatales y municipales que tengan como finalidad difundir, para el conocimiento de la ciudadanía, la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno. SUP-RAP-360/2012.

Cuadro 17.2.4.1.

Criterios más relevantes vinculados con el proceso electoral

Tema	Rubro	Criterio vigente
Servidores públicos	Genuinos informes de labores de legisladores	Los promocionales que difundan informes de labores deben estar referidos a la actividad individual de cada uno de los legisladores y referirse, por ejemplo, al número de iniciativas presentadas y votadas, a su participación en grupos de análisis o cuestiones semejantes y no a los logros legislativos del partido político como tal. SUP-REP-19/2014.
	Periodicidad de los informes de labores	Debe delimitarse su realización a una sola vez en el año calendario, después de concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias y dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del año legislativo del que se informa. Tesis LVIII/2015.
Culpa <i>in vigilando</i>	Responsabilidad de los partidos políticos	Los partidos políticos pueden ser sancionados por las conductas ilícitas que por sí mismos cometan, y también del actuar de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes o incluso de terceros, siempre y cuando la conducta de éstos sea en interés de esa entidad y dentro del ámbito de actividad del instituto político en cumplimiento a sus funciones y en la consecución a sus fines. SUP-REP-3/2015 y acumulados.
Competencia	Competencia de los OPL	El procedimiento sancionador deberá ser sustanciado por el OPL cuando: <ul style="list-style-type: none"> • La conducta se encuentre prevista como infracción en la normativa electoral local; • El acto reclamado impacte sólo en la elección local, de manera que no se encuentre relacionada con los comicios federales; • Cuando el hecho denunciado esté acotado al territorio de una entidad federativa, y • No se trate de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del TEPJF. Jurisprudencia 25/2015.
	Internet	Toda denuncia que afecte un Proceso Electoral Federal, que sea presentada, cuando el medio de difusión sea en internet u otro medio que exceda el ámbito territorial en el cual sea postulado el candidato denunciado, debe ser del conocimiento como autoridad tramitadora, de la UTCE de la Secretaría Ejecutiva del INE. SUP-REP-145/2015.
	Informes de labores	Corresponde al INE conocer de las denuncias sobre la difusión del informe de labores fuera del ámbito geográfico de responsabilidad de quien lo rinde. Jurisprudencia 4/2015.
	Competencia para conocer de procedimientos especiales sancionadores	El sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal, debiendo analizarse si la irregularidad denunciada:

continúa...

Cuadro 17.2.4.1. Criterios más relevantes vinculados con el proceso electoral		
Tema	Rubro	Criterio vigente
Competencia	Competencia para conocer de procedimientos especiales sancionadores	<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; • Impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; • Está acotada al territorio de una entidad federativa, y • No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Regional Especializada del TEPJF. Jurisprudencia 25/2015.
Encuestas y sondeos	Concepto	La Sala Superior del TEPJF señaló que son mecanismos estadísticos empleados para el acopio de datos e información de naturaleza institucional, para investigar en la opinión pública y obtener información acerca de sus preferencias al sufragar en determinada elección, resultados que tienen por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos; esto es, son métodos de análisis o estudio estadístico para el recuento de los resultados de una determinada elección, describiéndolos por determinado grupo o población. SUP-RAP-165/2014.
Sobreseimiento	Validez de la aplicación de la LGSMIME	La Sala Superior del TEPJF consideró ajustada a derecho la decisión de la UTCE del INE, de sobreseer un procedimiento especial sancionador, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 11, párrafo 1, inciso c) de la LGSMIME, de aplicación supletoria conforme al artículo 441 de la LGIPE, en virtud de que los hechos denunciados fueron materia de un pronunciamiento por la Sala Regional Especializada del TEPJF, por lo que se consideró cosa juzgada. SUP-REP-427/2015.
Medidas cautelares	Incumplimiento de medidas cautelares	Cuando se reciba una denuncia estando en curso el Proceso Electoral Federal o Local y se advierta que los hechos impactan la contienda, particularmente cuando el denunciante lo invoque, se tramitará el procedimiento administrativo a través de la vía especial y excepcionalmente, si los hechos no guardan relación o vinculación con algún procedimiento electoral, las posibles infracciones deben ser objeto de análisis en un procedimiento ordinario sancionador. SUP-RAP-217/2015.
	Valoración del contexto en el que se solicitan	La autoridad electoral deberá realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a fin de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral. Tesis XII/2015/2015.
	Probable promoción personalizada es suficiente para su actualización	La propaganda de los partidos políticos no puede incluir de manera preponderante el nombre, imagen o voz de servidores públicos, pues se desvirtuaría el objeto de la propaganda político-electoral.

Cuadro 17.2.4.1. Criterios más relevantes vinculados con el proceso electoral		
Tema	Rubro	Criterio vigente
Medidas cautelares	Probable promoción personalizada es suficiente para su actualización	Cuando dicha propaganda contenga elementos que identifiquen a un servidor público con la probable promoción de su persona, resulta procedente la medida cautelar. Tesis XXXVIII/2015.
	Indicios suficientes para su adopción	Tratándose de propaganda en bardas, espectaculares o vehículos, entre otros, para resolver respecto de las medidas cautelares, basta que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión, para proponer la suspensión o retiro de la misma, sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen. Tesis XXIV/2015.

17.3. Medidas cautelares

De conformidad con el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, las medidas cautelares en materia electoral son los actos procedimentales que determina la CQYD, a solicitud de la UTCE, a fin de lograr el cese de los hechos que constituyan la infracción denunciada, con el propósito de evitar la producción de daños de imposible reparación, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o bien, que se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva.

Por su parte, el TEPJF en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-12/2010 ha establecido que, conforme a la doctrina, las medidas cautelares también se identifican como providencias o medidas precautorias y tienen por objeto mediato evitar un daño grave e irreparable a los interesados o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un determinado procedimiento vinculado a todos aquellos que tengan que ver con su observancia, a fin de salvaguardar el bien jurídico de que se trate, sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando éstas no se acatan.

Por lo que se refiere a las características especiales de las medidas cautelares, la doctrina es coincidente en identificar, entre otras, las siguientes:

- Proceden de oficio o a petición de parte y pueden ser decretadas hasta antes de que se dicte la resolución definitiva.
- No pueden concederse cuando se pongan en peligro de seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.
- La medida cautelar puede ser modificada o revocada cuando ocurra un hecho superveniente que la fundamente.
- Para su otorgamiento, se deben tener en cuenta las circunstancias y características particulares del procedimiento en que se decreten.

Al respecto, la SCJN estableció que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales. En general, se caracterizan como accesorias en tanto que la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

17.3.1. Procedencia y tramitación de las medidas cautelares

Procedencia

La adopción de medidas cautelares procede en todo tiempo, cuando se denuncie la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales, que puedan actualizar alguno de los siguientes supuestos:

- Difusión, contratación y adquisición de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión por parte de los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales.
- Difusión, contratación y adquisición de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión por parte de personas físicas o morales, a título propio o por cuenta de terceros, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
- Violación o incumplimiento a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.
- Difusión de propaganda política o electoral por parte de los partidos políticos o personas sobre las que aquéllos tengan calidad de garante, que contenga expresiones que calumnien a las personas y a los propios partidos políticos.
- Difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones políticas y cualquier otro entre público, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales o locales, y hasta la conclusión de la jornada electoral.
- Cuando se presuma la conculcación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, incluso cuando se trate de actos continuados.

Asimismo, no procede la adopción de medidas cautelares en contra de:

- Actos consumados.
- Actos de imposible reparación (actos cuyos efectos no pueden retrotraerse, son materialmente imposibles de restituir al Estado y además, se encontraban antes de que ocurrieran los actos denunciados).
- Actos futuros de realización incierta.

Dentro del procedimiento especial sancionador, las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas u ordenadas por la CQYD a petición de parte o de forma oficiosa, y a propuesta de la UTCE. Para tal efecto, dicho órgano puede sesionar en cualquier día del año, incluso fuera de procesos electorales (federales y locales); pueden tramitarse, dictarse y notificarse todos los días durante los procesos electorales (federales y locales). La solicitud de adopción de medidas cautelares puede desecharse cuando resulte notoriamente improcedente, por estimarse frívola o cuando de la simple narración de los hechos o de la investigación preliminar realizada, se observe que los actos resultan consumados o de imposible reparación.

También procede el desechamiento cuando de la solicitud que se formule y de la investigación preliminar realizada no se desprendan argumentos lógico-jurídicos o 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.

Tramitación

En caso de que el material denunciado sea pautado por el INE y tenga por objeto hechos relacionados con radio y televisión, la UTCE, a través de la DEPPP, efectúa el monitoreo para detectar la existencia del material denunciado; si el material no ha sido pautado por el INE, atendiendo al principio dispositivo y la carga de la prueba que

rige los procedimientos especiales sancionadores, el denunciante deberá expresar de manera clara y precisa, circunstancias de modo, tiempo y lugar (canal de televisión, estación de radio, fecha y horario) en el que fue difundido el promocional controvertido, a efecto de que la autoridad requiera a la DEPPP sobre la transmisión de dicho promocional y, en su caso, requerir a los concesionarios sobre su existencia.

Cuando la solicitud verse sobre la colocación de propaganda fija a través de pintas de bardas, espectaculares, o cualquier otra distinta a radio y televisión, el órgano desconcentrado del INE será la autoridad que investigará lo conducente.

Si la solicitud de adoptar medidas cautelares no actualiza una causal de notoria improcedencia, la UTCE remite un proyecto de acuerdo a la CQYD para que resuelva en 24 horas. Cuando no se trate de materiales difundidos en radio y televisión, y en caso de que el proyecto proponga la adopción de medidas cautelares, se establecerá la suspensión inmediata de los hechos materia de la misma, otorgando en su caso un plazo no mayor a 48 horas, atendiendo la naturaleza del acto para que los sujetos obligados la atiendan.

Tratándose de materiales que se difundan en radio o televisión, se ordenará la suspensión de la transmisión en un plazo no mayor a 24 horas, a partir de la notificación formal del acuerdo.

Si con motivo de las medidas cautelares se ordena la sustitución de materiales, se notificará vía electrónica en la cuenta de correo electrónico habilitada por el partido político, para que sustituya el material correspondiente. En caso de que el partido político no presente el promocional que sustituya al material desplazado por el dictado de medidas cautelares, la UTCE solicitará a la DEPPP sustituir el material por aquel que sea más reciente, presentado por el partido político.

Si la UTCE tiene conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la CQYD, investigará los hechos y en su caso, impondrá algún medio de apremio para lograr el cumplimiento de la medida cautelar ordenada.

Tratándose de procesos electorales en las entidades federativas en los que la autoridad electoral local haya iniciado el procedimiento sancionador por violaciones a una norma electoral local, si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio o televisión, remitirá su solicitud a la UTCE. Si la queja, denuncia o solicitud de medidas cautelares se presenta directamente ante el INE, la UTCE remitirá de inmediato al OPL correspondiente para que solicite lo conducente a la UTCE. Recibida la solicitud formal por parte de la autoridad electoral local, la UTCE abre un cuadernillo. Una vez realizadas las diligencias necesarias, en su caso, lo remite de inmediato a la CQYD con un proyecto de acuerdo, para que en menos de 24 horas se pronuncie exclusivamente sobre la adopción o no de la medida cautelar solicitada.

Una vez que la CQYD aprueba un acuerdo sobre la adopción de las medidas cautelares solicitadas lo remite de inmediato a la UTCE, quien debe notificarlo a las partes, a la autoridad electoral local, así como al resto de las autoridades competentes, utilizando los medios más expeditos.

Cabe señalar, que en materia de medidas cautelares, corresponde a la UTCE lo concerniente al trámite y sustanciación de las solicitudes (análisis de procedencia, efectuar las diligencias correspondientes, y elaboración de proyecto de acuerdo). La CQYD tiene atribuciones y la responsabilidad legal de resolver si son procedentes, respecto la propuesta de la propia UTCE. Los acuerdos que entrañen la adopción de medidas cautelares se notificarán por la vía más expedita; se puede ordenar su remisión por fax o correo electrónico a los Órganos Desconcentrados para que se practique la notificación.

17.3.2. Estadística de las solicitudes de medidas cautelares

Del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015, se recibieron 373 solicitudes de medidas cautelares; 263 se atendieron por la CQYD del INE. Asimismo, se dictaron 237 acuerdos, de los

cuales, 91 (38%) fueron procedentes y 146 (62%) improcedentes.

17.4. Medios de impugnación cuyo acto impugnado fue emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el Consejo General y otras autoridades centrales del Instituto Nacional Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015

Del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015 se recibieron y tramitaron 1,169 medios de impugnación a nivel central:

- 680 recursos de apelación. 112 fueron de 2014 y 568 de 2015.
- 328 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 29 correspondientes a 2014 y 299 de 2015.
- 144 recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. 21 recursos de 2014 y 123 de 2015.
- Seis juicios de revisión constitucional electoral de 2015.
- 11 recursos de reconsideración de 2015.

Adicionalmente se recibieron y tramitaron 14 recursos de revisión administrativos, ocho de 2014 y seis de 2015. En términos de la LGSMIME debía resolverlos el Consejo General o la Junta General Ejecutiva del INE; cinco recursos de apelación que fueron escindidos por la Sala Superior del TEPJF; debido a ello, existen 41 expedientes más en dicha instancia.

De los 1,169 medios de impugnación mencionados, al 3 de diciembre de 2015 se resolvieron 1,175⁵ por el TEPJF. El cuadro 17.4.1. desglosa el sentido de estas resoluciones.

Al 5 de diciembre de 2015 había 35 recursos de apelación pendientes de fallo por el TEPJF. Respecto a las sentencias que emitió el Tribunal durante el PEF 2014-2015, sólo 39% de las actuaciones de los órganos centrales del INE, incluyendo los acuerdos y resoluciones del Consejo General,

tuvieron alguna modificación, mientras que 59% quedaron intactos y sólo 2% fue improcedente.

Cuadro 17.4.1. Sentido en que el TEPJF han resuelto las impugnaciones		
Sentencias	Cantidad	Porcentaje
Confirmados	445	37.87
Revocados	405	34.47
Modificados	41	3.49
Fundados	16	1.36
Infundados	9	0.77
Sobreseídos	17	1.45
Desechados	223	18.98
Improcedentes	19	1.62
Total	1,175	100%

Resoluciones y acuerdos dictados por el Consejo General del INE

Durante el PEF 2014-2015, el Consejo General del INE emitió 974 acuerdos o resoluciones, de los cuales se impugnaron 283 (29%) de las determinaciones emitidas por el máximo órgano de dirección del INE, mediante 781 medios de impugnación, los cuales fueron sustanciados por el TEPJF de la siguiente manera:

- 616 recursos de apelación.
- 129 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- Cuatro juicios electorales.
- Ocho recursos de revisión.
- 24 recursos de reconsideración.

⁵ Esta cifra es mayor a la de los medios de impugnación que se tramitaron por la Dirección de Instrucción Recursal. La Sala Superior del TEPJF escindió los expedientes SUP-RAP-228/205, SUP-RAP-423/2015, SUP-RAP-452/2015, SUP-RAP-497/2015, SUP-RAP-498/2015 y SUP-RAP-515/2015, por lo que se adicionaron 41 expedientes que corresponden a recursos de apelación. Por consiguiente, la suma de los asuntos que han sido resueltos, más los 35 recursos de apelación pendientes de resolución suman un total de 1,210 medios de impugnación.

Por otra parte, se presentaron 21 medios de impugnación⁶ en contra de omisiones del Consejo General del INE. Cabe destacar, que el número de impugnaciones fue superior al número de acuerdos, los cuales fueron cuestionados en repetidas ocasiones debido a que el mismo acuerdo o resolución se apeló por diferentes actores (por ejemplo, el Acuerdo INE/CG162/2015, referente al registro de candidatos, se impugnó 44 veces).⁷

Sentido de las impugnaciones presentadas contra los acuerdos y resoluciones del Consejo General del INE

De los 781 medios de impugnación mencionados al 5 de diciembre de 2015, el TEPJF resolvió 748, resultando 33 recursos de apelación pendientes de resolución. El cuadro 17.4.2. desglosa el sen-

tido de las impugnaciones resueltas por el TEPJF, presentadas contra acuerdos y resoluciones del Consejo General del INE.

Durante el PEF 2014-2015, 51% de las sentencias del TEPJF sobre los acuerdos y resoluciones del Consejo General del INE fueron favorables y 49% no favorables. Tomando en consideración las cifras globales, de los 974 acuerdos y resoluciones que emitió el Consejo General del INE, solamente se impugnaron 283.

Al 5 de diciembre de 2015 el TEPJF revocó 100 (10%), modificó 10 fallos emitidos por el máximo órgano de dirección del INE (1%);⁸ había 849 determinaciones firmes (87%) y 15 expedientes pendientes de fallo (2%).⁹ La gráfica 17.4.1. presenta el porcentaje correspondiente a los acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo General del INE.

⁶ La cifra comprende desde la sesión extraordinaria celebrada el 7 de octubre de 2014 por el Consejo General del INE, hasta la sesión ordinaria del 28 de agosto de 2015.

⁷ Para efectos de estadística, los expedientes acumulados se contabilizan de forma individual.

⁸ Tomando en cuenta que solamente un acuerdo o resolución del Consejo General del INE pudo impugnarse por diversos actores, en algunos casos también existen fallos del TEPJF que vienen en distintos sentidos; es decir, tanto en sentido favorable como no favorable. Tal es el caso de los siguientes acuerdos o resoluciones: INE/CG165/2014; INE/CG217/2014; INE/CG232/2014; INE/CG273/2014; INE/CG299/2014; INE/CG110/2015; INE/CG123/2015; INE/CG125/2015; INE/CG162/2015; INE/CG167/2015; INE/CG176/2015; INE/CG178/2015; INE/CG180/2015; INE/CG182/2015; INE/CG184/2015; INE/CG190/2015; INE/CG192/2015; INE/CG194/2015; INE/CG205/2015; INE/CG214/2015; INE/CG216/2015; INE/CG258/2015; INE/CG277/2015; INE/CG285/2015; INE/CG469/2015; INE/CG471/2015; INE/CG473/2015; INE/CG475/2015; INE/CG477/2015; INE/CG479/2015; INE/CG481/2015; INE/CG483/2015; INE/CG485/2015; INE/CG487/2015; INE/CG489/2015; INE/CG491/2015; INE/CG493/2015; INE/CG495/2015; INE/CG497/2015; INE/CG499/2015; INE/CG501/2015; INE/CG529/2015; INE/CG623/2015; INE/CG707/2015; INE/CG771/2015; INE/CG773/2015; INE/CG777/2015; INE/CG779/2015; INE/CG781/2015; INE/CG783/2015; INE/CG785/2015; INE/CG787/2015; INE/CG789/2015; INE/CG791/2015; INE/CG793/2015; INE/CG795/2015; INE/CG797/2015; INE/CG799/2015; INE/CG801/2015; INE/CG803/2015; INE/CG804/2015.

Los acuerdos o resoluciones anteriores fueron revocadas por alguna de las sentencias del TEPJF. Sin embargo, mediante otras ejecutorias fueron modificadas, confirmadas, desechadas o sobreseídas. En razón de lo anterior, se contabilizaron exclusivamente como revocadas. Sin embargo, los acuerdos o resoluciones que se enlistan a continuación se modificaron por alguna de las sentencias del TEPJF, motivo por el cual se contabilizaron únicamente como modificados: INE/CG43/2015; INE/CG113/2015; INE/CG186/2015; INE/CG286/2015 e INE/CG775/2015.

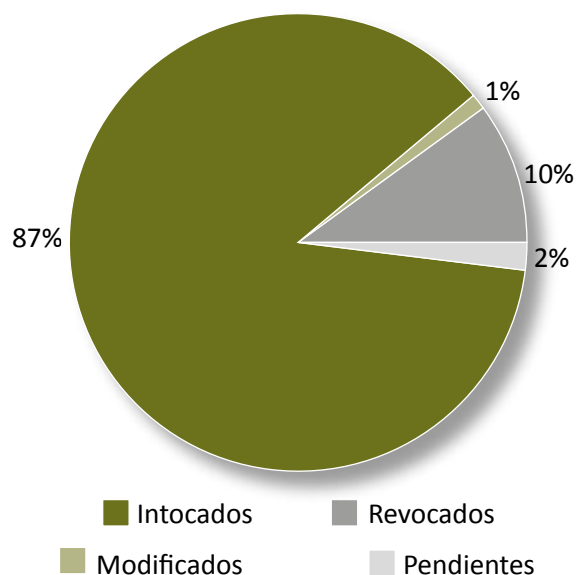
⁹ La cifra considera las resoluciones del Consejo General del INE que no fueron impugnadas, así como aquellas en las que el TEPJF dejó intocado el acto impugnado (debido a que confirmó, desechó o sobreseyó la demanda). De los 283 acuerdos y resoluciones impugnados, sólo se revocaron 100 (35%) y se modificaron 10 (3.5%).

Cuadro 17.4.2.
Sentido de las impugnaciones resueltas por el TEPJF

Sentido	RAP	JDC	JE	RRV	REC	Total	Porcentaje
Confirmados	228	49	2		22	301	40.24
Revocados	286	49			2	337	45.05
Modificados	25	2				27	3.61
Sobreseídos	3	5		3		11	1.47
Desechados	41	23	2	5		71	9.49
Improcedente		1				1	0.13

RAP= Recurso de apelación; JDC= Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; JE= Juicio electoral; RRV= Recurso de revisión, y REC= Recurso de reconsideración.

Gráfica 17.4.1.
Acuerdos y Resoluciones del Consejo General del INE



Otras actuaciones del Consejo General del INE que fueron impugnadas

Por lo que se refiere a los 21 medios de impugnación en contra de supuestas omisiones del Consejo General del INE, el TEPJF sólo confirmó uno y revocó otro de ellos. Calificó tres como infundados y otros tres como fundados, desechó 11 y únicamente sobreseyó dos.

Sólo se declararon fundadas cuatro (19%) de las 21 impugnaciones presentadas contra las actuaciones del Consejo General del INE, distintas a los acuerdos y resoluciones dictadas durante el PEF 2014-2015.

Resoluciones del Consejo General del INE respecto a procedimientos administrativos sancionadores impugnados durante el PEF 2014-2015

Respecto a las resoluciones dictadas por el Consejo General del INE sobre los procedimientos administrativos sancionadores (ordinarios y especiales), de 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015 se dictaron 73 resoluciones (69 POS y 4 PES), de las cuales sólo se impugnaron 35 (48%), mediante 111 medios de impugnación (110 recursos de apelación y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano).

El número de impugnaciones es significativamente superior comparado con las resoluciones del Consejo General del INE, toda vez que en varias ocasiones se cuestionó el mismo acto por diversos actores; como ejemplo, se encuentra la resolución INE/CG45/2015 relativa al expediente SCG/PE/MORENA/CG/30/INE/46/2014 y su acumulado SCG/PE/MORENA/CG/32/INE/48/PEF/2/2014, el cual fue recurrido 24 veces.

Sentido en que se han resuelto las impugnaciones respecto a los procedimientos administrativos sancionadores

Al 5 de diciembre de 2015, de los 111 medios de impugnación mencionados, el TEPJF sólo resolvió 100: 46 confirmados (46%), 35 revocados (35%), cinco modificados (5%), dos sobreseyó (2%) y

12 desechados (12%), permaneciendo 11 recursos de apelación pendientes de resolución.

Durante el PEF 2014-2015, del universo de sentencias que emitió el TEPJF sobre los procedimientos administrativos sancionadores, 60% fueron favorables y 40% no favorables.

Si se consideran las cifras globales mencionadas, de las 73 resoluciones que el Consejo General del INE emitió durante el periodo del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015 sobre procedimientos administrativos sancionadores, el TEPJF revocó ocho y solamente modificó dos.¹⁰ Al 5 de diciembre de 2015 había tres pendientes de fallo, por lo que 60¹¹ resoluciones quedaron intocadas, es decir, 83% de los fallos en comento. La gráfica 17.4.2. desglosa la información relativa a estas resoluciones.

Actuaciones de la UTCE que se impugnaron

En el caso específico de los acuerdos que el titular de la UTCE de la Secretaría Ejecutiva del INE ha

emitido en los procedimientos especiales sancionadores.

En este sentido, durante el periodo comprendido del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015, se dictaron 84 acuerdos de desechamiento, de los cuales 11 fueron impugnados mediante 11 recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. La Sala Superior del TEPJF resolvió cuatro de ellos como confirmados y siete fueron revocados.

Por otro lado, en el trámite de los procedimientos administrativos sancionadores (especiales y ordinarios) la UTCE dictó diversos acuerdos u oficios. Del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015 se impugnaron 54 de ellos mediante 16 recursos de apelación, dos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y 36 recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. La gráfica 17.4.3. presenta el tipo de resolución de estos medios de impugnación.

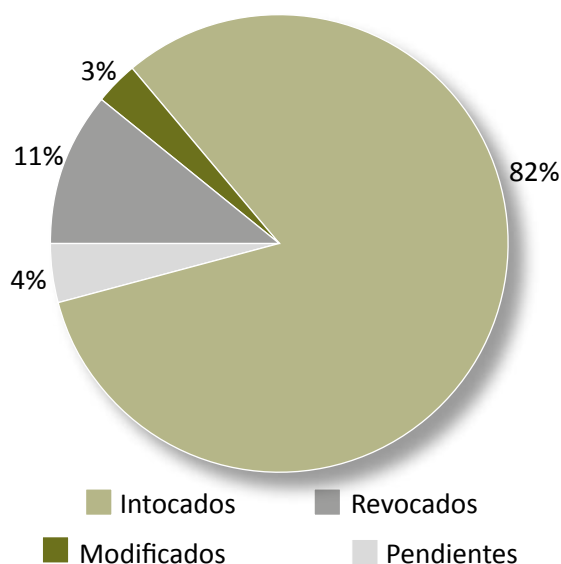
¹⁰ Tomando en cuenta que sólo una resolución del Consejo General del INE pudo impugnarse por diversos actores, en algunos casos también existen fallos de la Sala Superior del TEPJF en distintos sentidos; por ejemplo, en el caso del Acuerdo INE/CG43/2015, referente al expediente SCG/PE/PAN/JL/SLP/27/ INE/43/2014, sobre la difusión de dos promocionales en estaciones de radio con cobertura en San Luis Potosí, en los que aparecía el nombre y cargo del presidente municipal, se impugnó en dos ocasiones. Se modificó mediante el SUP-RAP-31/2015, mientras que la impugnación del PAN se sobreseyó (SUP-RAP-44/2015), por lo cual se contabilizó únicamente en los modificados. Respecto al INE/CG110/2015 sobre el expediente SCG/PE/MORENA/CG/30/INE/46/2014 y su acumulado SCG/PE/MORENA/CG/32/INE/48/PEF/2/2014, por diversos spots en radio y televisión a nivel nacional y a través de YouTube, Livestream y Ustream, en los que existen los canales ERUVIEL TV y EDMEX TV, en el sitio www.eruviel.com y la página de Facebook registrada bajo el nombre de Eruviel Ávila, así como en edomex.gob.mx y edomexinforma.com, con motivo de su tercer informe de labores fuera del ámbito geográfico de su responsabilidad y fuera de la temporalidad permitida; así como por el posible incumplimiento a las medidas cautelares decretadas en el acuerdo ACQD-INE-21/2014, fue impugnada 12 veces.

Fue revocada mediante el SUP-RAP-147/2015; mientras que se confirmó mediante el SUP-RAP-110/2015, SUP-RAP-146/2015, SUP-RAP-148/2015 y SUP-RAP-149/2015, y se desearon las impugnaciones que se promovieron en los expedientes SUP-RAP-140/2015, SUP-RAP-141/2015, SUP-RAP-142/2015, SUP-RAP-166/2015, SUP-RAP-167/2015, SUP-RAP-168/2015 y SUP-RAP-169/2015. Por lo cual se contabilizó únicamente en los revocados.

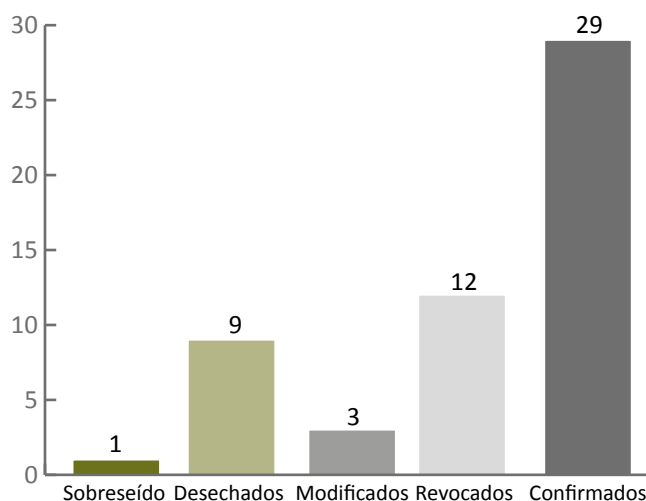
Asimismo, el Acuerdo INE/CG286/2015, relativo al expediente UT/SCG/Q/CG/36/PEF/51/2015, con motivo del incumplimiento a las medidas cautelares ordenadas en el acuerdo ACQD-INE-37/2015, fue impugnado cinco veces. Fue modificado mediante SUP-RAP-215/2015, SUP-RAP-218/2015, SUP-RAP-225/2015, SUP-RAP-226/2015 y SUP-RAP-232/2015, mientras que el SUP-RAP-232/2015 se desechó; razón por la cual se contabilizó en los modificados.

¹¹ En esta cifra se incluyen las resoluciones del Consejo General del INE que no fueron cuestionadas, así como aquellas en las que el TEPJF dejó intocado el acto impugnado, debido a que confirmó, desechó o sobreseyó el recurso de apelación. De las 35 resoluciones que fueron impugnadas, la Sala Superior del TEPJF ha revocado ocho y modificado dos, 23% y 5%, respectivamente.

Gráfica 17.4.2.
Resoluciones de Procedimientos Sancionadores



Gráfica 17.4.3.
Acuerdos y oficios de la UTCE



Determinaciones relacionadas con solicitudes de información que fueron impugnadas durante el PEF 2014-2015

Respecto a las solicitudes de información, del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015 se recibieron y tramitaron 15 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, 14 impugnaron la resolución INE-CI/017/2015 del Comité de Información del INE.

La Sala Superior del TEPJF determinó que eran improcedentes y ordenó que se tramitaran como recursos que debía resolver la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una cuestionó la resolución del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del INE, dictada en el recurso de revisión relativo al expediente INE/OG-TAI-REV-46/15, misma que quedó confirmada.

Recursos de revisión

Del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015, se recibieron y tramitaron a nivel central 14 recursos de revisión interpuestos para combatir decisiones de los Órganos Desconcentrados del INE, así como de la DEPPP; 8 de 2014 y 6 de 2015.

Cabe destacar, que en los recursos desechados se emitió un acuerdo del Secretario Ejecutivo del Consejo General; en el resto de las determinaciones, se emitió una resolución del órgano colegiado (ocho del Consejo General y tres de la Junta General Ejecutiva) el asunto que la Junta General Ejecutiva determinó improcedente se remitió a la Sala Superior del TEPJF mismo que fue radicado como recurso de apelación.

Resoluciones de los recursos de revisión que se impugnaron durante el PEF 2014-2015

Respecto a las determinaciones dictadas durante el PEF 2014-2015 sobre los recursos de revisión, se emitieron 13 resoluciones¹² (siete corresponden al Consejo General, tres a la Junta General Ejecutiva y tres desechamientos del Secretario Ejecutivo del Consejo General), de las cuales fueron recurridas dos (una del Consejo General y otra de la Junta General Ejecutiva) a través de dos medios de impugnación.

¹² Los 14 recursos de revisión interpuestos se resolvieron mediante 13 determinaciones, debido a que uno de ellos fue acumulado.

Sentido en que se resolvieron las impugnaciones en contra de las determinaciones de los recursos de revisión

El asunto determinado por la Junta General Ejecutiva como improcedente quedó radicado en la Sala Superior del TEPJF, con expediente SUP-RAP-117/2015, que se resolvió en el sentido de revocar el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1067/2015 de la DEPPP. En conclusión, respecto a las 13 resoluciones sobre recursos de revisión, el TEPJF confirmó uno y desechó otro, de forma que en su totalidad quedaron intocadas.

Requerimientos

En el periodo comprendido del 7 de octubre de 2014 al 28 de agosto de 2015, se presentaron un total de 359 requerimientos que fueron atendidos por el INE con intervención de la Dirección de Instrucción Recursal, de los cuales 19 corresponden a la SCJN, 44 a la Sala Superior del TEPJF (uno de la Sala Guadalajara del TEPJF, dos de la Sala Monterrey del TEPJF, dos de la Sala Xalapa del TEPJF, 12 de la Sala del Distrito Federal del TEPJF, ocho de la Sala Toluca del TEPJF, uno del Tribunal Electoral de Michoacán, uno del Tribunal Electoral del Estado de México y tres del Tribunal Electoral del Distrito Federal).

17.5. Colaboración institucional (sistema informático) con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Sistema Integral de Quejas y Denuncias (SIQYD) es una herramienta tecnológica que tiene como finalidad optimizar el registro de denuncias, al tiempo que contempla las funciones que realizan los Órganos Desconcentrados del INE en los procedimientos administrativos sancionadores que sustancian, constituyendo un auxiliar eficaz en la tramitación y resolución de dichos procedimientos.

Estas características permiten que el SIQYD proporcione información oportuna de las quejas

recibidas y las acciones realizadas en los expedientes respectivos, homologando criterios y sistematizando diversa información derivada de esta tarea.

Derivado de la reforma del 2014, el SIQYD quedó diseñado para impactar las funciones y competencias de la UTCE y de los Órganos Desconcentrados del INE; está vinculado con las funciones de las áreas mencionadas y entró en operación desde octubre de 2014. Asimismo, se rediseñó el trámite y resolución del procedimiento especial sancionador de manera que ahora el INE es la autoridad instructora, y la facultad de emitir la resolución respectiva le corresponde al TEPJF, a través de una nueva Sala Regional Especializada.

En virtud de lo anterior, se publicó en el DOF el 22 de octubre de 2014, el acuerdo general de la Sala Superior del TEPJF 4/2014 de 29 de septiembre de 2014, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones.

De esta manera, se consignó que los órganos del INE que reciban una queja o denuncia, o bien, la solicitud de iniciar el procedimiento especial sancionador de oficio (conforme al convenio de colaboración), ingresen la información que sea necesaria con la finalidad de que el Sistema Integral de Procedimientos Especiales Sancionadores (SIPES) genere un aviso de inmediato a la Sala Regional Especializada; dicha notificación debe especificar sobre el quejoso o denunciante e incluir, en su caso, copia digital del escrito inicial, así como las medidas cautelares que se soliciten, además del lugar, fecha y hora de recepción.

Asimismo, dentro del plazo establecido en el artículo 471, párrafo sexto de la LGIPE, los Órganos Desconcentrados del INE avisan a la Sala Regional Especializada sobre la admisión o desechamiento de la queja o denuncia respectiva, así como de las medidas cautelares que, en su caso, se otorguen o rechacen.