

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-153/2014.

**ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.**

**MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.**

**SECRETARIOS: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA Y DANIEL
JUAN GARCÍA HERNÁNDEZ .**

México, Distrito Federal, a veintinueve de octubre de dos mil catorce.

VISTOS, para resolver los autos del expediente identificado al rubro, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Acuerdo INE/CG191/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobado por unanimidad de votos en sesión extraordinaria de siete de octubre de dos mil catorce, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Quejas y Denuncias de dicho instituto y abroga el publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de septiembre de dos mil once.

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. Los hechos narrados en la demanda y las constancias del expediente, permiten desprender al respecto lo siguiente:

a) El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral.

b) En sesión extraordinaria de veintinueve de abril de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG14/2014 por el que se emitieron los lineamientos para organizar los trabajos de reforma o expedición de reglamentos y de otros instrumentos normativos del instituto derivados de la reforma electoral.

c) El veintitrés de mayo del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado.

En el Artículo Sexto Transitorio se otorgó un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley, para que el mencionado Consejo General emitiera los acuerdos necesarios para hacer efectivas las reformas.

d) En consecuencia, en la Vigésima Segunda sesión extraordinaria, celebrada el tres de octubre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, presentó para su aprobación el Proyecto de Reglamento de Quejas y Denuncias.

e) El siete de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, llevó a cabo sesión extraordinaria en la que por unanimidad de votos aprobó el acuerdo INE/CG191/2014, por el que se emitió el citado Reglamento de Quejas y Denuncias.

II. Recurso de apelación. El once de octubre siguiente el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Camerino Eleazar Márquez Madrid, interpuso recurso de apelación a efecto de impugnar el instrumento citado, concretamente en los artículos 17, párrafo 1, 20, párrafo 3 y 49 párrafo 1.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la demanda correspondiente, y mediante oficio INE-SCG/3010/2014, la remitió a este órgano jurisdiccional junto con el expediente integrado para ese efecto, las constancias relativas y el informe circunstanciado correspondiente.

IV. Turno. El diecisiete de octubre de dos mil catorce, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, dictó acuerdo en el que ordenó integrar el expediente SUP-RAP-153/2014 con las constancias correspondientes y turnarlo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos señalados en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior fue cumplido mediante oficio número TEPJF-SGA-6046/14, de la propia fecha, del Subsecretario General de Acuerdos de este órgano colegiado.

V. Admisión y cierre de instrucción. El Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y, en su oportunidad, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c) y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 4, 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, en contra de un acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual se aprueba el Reglamento de Quejas y Denuncias de ese organismo electoral, ordenamiento que desde la perspectiva del promovente transgrede sus derechos como entidad de interés público y los de la comunidad en general.

SEGUNDO. Procedencia. El presente medio de impugnación satisface los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, incisos a),

de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable y en ésta consta el nombre del partido político recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, señalándose los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado al actor y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y constan tanto el nombre como la firma autógrafa de quien promueve en representación del instituto político inconforme.

b) Oportunidad. El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, puesto que de las constancias se advierte que el siete de octubre del año en curso, se aprobó el Acuerdo INE/CG191/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emite el Reglamento de Quejas y Denuncias, y que en la sesión correspondiente estuvo presente el representante del partido político actor, de ahí que si la demanda se presentó el once de octubre siguiente, esto ocurrió dentro del plazo legal de cuatro días previsto al efecto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos en el caso, dado que el promovente es un partido político nacional e interpone el recurso de apelación por conducto de su representante propietario acreditado ante el

Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad reconocida por la propia autoridad en el informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la ley adjetiva aplicable a la materia.

d) Definitividad. El Acuerdo impugnado es un acto definitivo, toda vez que la normatividad aplicable no prevé algún medio de impugnación que proceda interponer en su contra, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, lo que colma dicho requisito de procedencia.

e) Interés jurídico. El partido apelante acredita este supuesto en razón de que en su concepto, el acuerdo impugnado resulta contrario a la normativa electoral, por lo que lesiona sus derechos y el interés público, recurriendo a la presente vía por ser la idónea para restituir las prerrogativas presuntamente vulneradas y aducidas en los agravios.

TERCERO. Acuerdo general impugnado. La determinación materia de la apelación, en lo relativo es del contenido siguiente:

INE/CG191/2014. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, QUE ABROGA AL ANTERIOR, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2011.

[...]

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las

disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

2. Que el artículo 44, párrafo 1, inciso a) de la norma en cita, dispone que el Consejo General tiene, entre sus atribuciones, la de aprobar y expedir los Reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades del Instituto.

3. Que derivado de las reformas constitucional y legal promulgadas este año, por las que se modificó el régimen sancionador electoral, es necesario expedir el instrumento jurídico que se propone y abrogar el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

4. Que en los trabajos para la expedición de este Reglamento, se buscó dar cabida a la pluralidad de opiniones, por lo que se consideraron las aportaciones tanto de los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias, como el resto de los Consejeros Electorales y demás instancias del Instituto.

5. Que el Segundo Punto del Acuerdo INE/CG14/2014, descrito en el Antecedente V, dispone que la Comisión de Quejas y Denuncias presentará al Consejo General, para su aprobación, la propuesta de reforma del Reglamento de Quejas y Denuncias.

Con base en los Antecedentes y Consideraciones expuestos, y con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29; 34, párrafo 1; 35, y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en Punto Segundo del Acuerdo INE/CG14/2014, el Consejo General emite el presente:

ACUERDO

Primero. Se aprueba el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el siete de octubre de dos mil catorce, al tenor de lo siguiente:

[...]

Capítulo VIII

De la investigación

Artículo 17

Principios que rigen la investigación de los hechos.

1. La Unidad Técnica llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, con apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expedites, mínima intervención y proporcionalidad.

[...]

Artículo 20

Apoyo de autoridades y ciudadanos, afiliados o dirigentes de un partido político,

1. La Unidad Técnica, podrá solicitar a cualquier autoridad, los informes, certificaciones o apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven en la investigación.

2. Los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas, ciudadanos, afiliados, militantes, dirigentes, así como las personas físicas y morales también están obligados a remitir la información que les sea requerida por la Unidad Técnica.

3. Los requerimientos podrán decretarse hasta en dos ocasiones, apercibiéndose desde el primero de ellos que, en caso de incumplimiento, se harán acreedores a una medida de apremio, sin perjuicio de que pueda iniciarse un procedimiento oficioso.

[...]

TÍTULO CUARTO**DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO****CAPÍTULO I****Disposiciones especiales**

[...]

Artículo 49

Plazo de investigación

1. Si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante, se advierte la falta de indicios necesarios para admitir el procedimiento, la Unidad Técnica dictará las medidas pertinentes para llevar a cabo la investigación preliminar, debiendo justificar su necesidad y oportunidad. En este caso, el plazo para la admisión se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión

[...]

CUARTO. Agravios. El partido político actor, a través de su representante expone los motivos de inconformidad siguientes:

AGRAVIOS.

PRIMERO.

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye la definición imprecisa del principio de necesidad, que se define como de "mínima intervención", incluido en la relación de principios que debe regir la investigación de los procedimientos sancionadores, contemplado en el párrafo 1 del artículo 17 del nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias aprobado en el acuerdo que se impugna, por ser contrario al principio de certeza.

PRECEPTOS JURÍDICOS VIOLADOS.- Lo son los artículos 1, 14, 16, 17 y 41 fracción V, apartado A, 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30, párrafo 2; 35, párrafo 1; 465, párrafo 5; 467, párrafo 1; y 468, párrafos 1, 2 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- Causa agravio al partido político que represento y al interés público la inclusión del término impreciso de "intervención mínima" en lugar de su definición propia en el vocablo "necesidad", en el contexto en el que se enuncian los principios que deben regir la investigación de los procedimientos sancionadores, entre el que se encuentra el de exhaustividad, en los términos siguientes:

Artículo 17

Principios que rigen la investigación de los hechos.

1. La Unidad Técnica llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, con apego a los siguientes

*principios: legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expedites, **mínima intervención** y proporcionalidad.*

Es el hecho que tal definición de principios no guarda plena conformidad con el párrafo 1 del artículo 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni con la jurisprudencia con la clave 62/2002 y rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Siendo que términos utilizados en la parte del reglamento que se impugna, no respetan ni recogen los conceptos y definiciones respecto de la forma en que debe realizarse la investigación y los principios que rigen la misma, dando lugar a confusión, en especial respecto al término "mínima intervención" que sacado del contexto del principio de necesidad, sugiere limitaciones al impuso procesal que corresponde a la autoridad electoral.

De manera distinta al párrafo 1 del artículo 17 del citado Reglamento, el artículo 468, párrafo 1 y el criterio de jurisprudencia con la clave 62/2002, precisan lo siguiente:

Artículo 468.

1. La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

2. Una vez que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y en general para evitar que se dificulte la investigación.

3. Admitida la queja o denuncia por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para tal efecto, solicitará mediante oficio a los órganos centrales o desconcentrados del Instituto que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias. El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Secretaría o del inicio de oficio del procedimiento por parte del Secretario. Dicho plazo podrá ser ampliado de manera excepcional por una sola vez, hasta por un

periodo igual al antes señalado, mediante acuerdo debidamente motivado que emita la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva.

4. 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 resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin(sic) 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.

5. El Secretario del Consejo General podrá solicitar a las autoridades federales, estatales o municipales, según corresponda, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Con la misma finalidad podrá requerir a las personas físicas y morales la entrega de informaciones y pruebas que sean necesarias.

6. Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, a través del servidor público o por el apoderado legal que éste designe a petición, por escrito de cualquiera de los antes señalados, por los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados del Instituto; excepcionalmente, los vocales antes señalados podrán designar a alguno de los vocales de las juntas para que lleven a cabo dichas diligencias. En todo caso, los vocales ejecutivos serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.- (SE TRANSCRIBE).

Asimismo es de tener en cuenta lo dispuesto por los artículos 465, párrafo 5; 467, párrafo 1; y 468, párrafos 2 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

Artículo 465.-

1. Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados

del Instituto o ante el Organismo Público Local; las personas morales lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

2. La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;

e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos, y

f) Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

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

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

5. La queja o denuncia podrá ser formulada ante

cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para su trámite, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso; supuesto en el que será remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

6. Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estime pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

7. El órgano del Instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

8. Recibida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva procederá a:

- a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;*
- b) Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;*
- c) Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma, y*
- d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.*

9. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva contará con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma.

Artículo 467.

1. Admitida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva

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

2. El escrito de contestación deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Nombre del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital;

b) Deberá referirse a los hechos que se le imputan, afirmándolos, negándolos o declarando que los desconoce;

c) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

d) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería, y

e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener. En este último supuesto, el oferente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas.

Artículo 468.

1. La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

2. Una vez que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y en general para evitar que se dificulte la investigación.

3. Admitida la queja o denuncia por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para

tal efecto, solicitará mediante oficio a los órganos centrales o desconcentrados del Instituto que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias. El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Secretaría o del inicio de oficio del procedimiento por parte del Secretario. Dicho plazo podrá ser ampliado de manera excepcional por una sola vez, hasta por un periodo igual al antes señalado, mediante acuerdo debidamente motivado que emita la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva.

4. 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 resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin(sic) 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.

5. El Secretario del Consejo General podrá solicitar a las autoridades federales, estatales o municipales, según corresponda, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Con la misma finalidad podrá requerir a las personas físicas y morales la entrega de informaciones y pruebas que sean necesarias.

6. Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, a través del servidor público o por el apoderado legal que éste designe a petición, por escrito de cualquiera de los antes señalados, por los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados del Instituto; excepcionalmente, los vocales antes señalados podrán designar a alguno de los vocales de las juntas para que lleven a cabo dichas diligencias. En todo caso, los vocales ejecutivos serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria.

En efecto, si bien la definición "intervención mínima" resulta equivalente al criterio de necesidad, sin embargo, para mayor precisión y claridad en la convivencia de principios como los de exhaustividad y completa, debe consignarse el término de necesidad junto con los términos de idoneidad y proporcionalidad, mismos que es de hacerse notar,

constituyen criterios para la realización de la investigación derivados de los principios constitucionales previstos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a lo anterior, se solicita a esta Sala Superior, la supresión del término "mínima intervención", a efecto de dar certeza al procedimiento de investigación a cargo de la autoridad electoral y el ejercicio en plenitud de sus atribuciones, conforme a los principios de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los criterios previstos en la jurisprudencia de carácter obligatorio, así como a las disposiciones legales antes transcritas, que describen las atribuciones plenas de la autoridad electoral para realizar y dar impulso a los procedimientos sancionadores, de manera especial en la investigación de los hechos denunciados por violación a normas de interés público, como lo dispone el artículo 1º de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos.

SEGUNDO.

FUENTE DE AGRAVIO. La constituye el párrafo 3 del artículo 20 del nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al establecer que en los procedimientos de investigación de los procedimientos sancionadores los requerimientos puedan decretarse hasta en dos ocasiones con apercibimiento desde el primer requerimiento que ante incumplimiento se harán acreedores a una medida de apremio, lo que es contrario al derecho de justicia completa, pronta y expedita previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRECEPTOS JURÍDICOS VIOLADOS.- Lo es por inaplicación o indebida interpretación 1, 14, 16, 17 y 41 fracción V, apartado A, 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30, párrafo 2; 35, párrafo 1; 447, párrafo 1, inciso a); 461, párrafo 8; 465, párrafo 8. Inciso d); y 467, párrafos 1; y 468, párrafos 1, 2, 3 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- Causa agravio al partido político que represento el establecimiento de

la posibilidad de que en los procedimientos sancionadores electorales se pueda decretar requerimientos hasta por dos ocasiones, cuestión que no se encuentra prevista en los dispositivos legales que son materia de reglamentación, por lo que nos encontramos ante un rebase de atribuciones de la autoridad responsable al establecer un supuesto que va más allá de lo previsto en la ley, por tal razón nos encontramos ante una conculcación del principio constitucional de legalidad electoral.

En efecto, los artículos 447, párrafo 1, inciso a); 461, párrafo 8; 465, párrafo 8, inciso d); y 467, párrafos 1; y 468, párrafos 1, 2, 3 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no establecen posibilidad alguna de que los requerimiento puedan decretarse hasta en dos ocasiones, como puede apreciarse de las citas siguientes:

Artículo 447.-

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto o los Organismos Públicos Locales, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;

b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;

c) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores;

d) La promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos, se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia, y

e) *El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.*

Artículo 461.-

1. *Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos. Tanto la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva como el Consejo General podrán invocar los hechos notorios aunque no hayan sido alegados por el denunciado o por el quejoso. En todo caso, una vez que se haya apersonado el denunciado al procedimiento de investigación, en el desahogo de las pruebas se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso, o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio.*

2. *Las pruebas deberán ofrecerse en el primer escrito que presenten las partes en el procedimiento, expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de acreditar con las mismas, así como las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas.*

3. *Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:*

- a) Documentales públicas;*
- b) Documentales privadas;*
- c) Técnicas;*
- d) Pericial contable;*
- e) Presunción legal y humana, y*
- f) Instrumental de actuaciones.*

4. *La confesional y la testimonial podrán ser admitidas cuando se ofrezcan en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho.*

5. *La autoridad que sustancie el procedimiento podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.*

6. *El quejoso o el denunciado podrán aportar pruebas*

supervenientes hasta antes del cierre de la instrucción.

7. Admitida una prueba superveniente, se dará vista al quejoso o denunciado, según corresponda, para que en el plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

8. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva o el Consejo General podrán admitir aquellas pruebas que habiendo sido ofrecidas en el escrito por el que se comparezca al procedimiento y que hayan sido solicitadas a las instancias correspondientes, no se hubiesen aportado antes de la aprobación del proyecto de resolución y se aporten hasta veinticuatro horas antes del inicio de la sesión respectiva. El Consejo General apercibirá a las autoridades, en caso de que éstas no atiendan en tiempo y forma el requerimiento de las pruebas.

9. Asimismo, el Consejo General podrá admitir aquellos elementos probatorios que, habiendo sido solicitados por los órganos del Instituto dentro de la investigación correspondiente, no se hubiesen recibido sino hasta veinticuatro horas antes de la sesión respectiva. En estos casos el Consejo General ordenará la devolución del expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto para los efectos del párrafo 1 del artículo 468 de la presente Ley.

10. Los órganos que sustancien el procedimiento podrán hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones.

Artículo 465.-

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

2. La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;

e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos, y

f) Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

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

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

5. La queja o denuncia podrá ser formulada ante cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para su trámite, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso; supuesto en el que será remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

6. Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estime pudieran aportar elementos para la

investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

7. El órgano del Instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

8. Recibida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva procederá a:

- a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;*
- b) Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;*
- c) Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma, y*
- d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.*

9. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva contará con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma.

Artículo 467.

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

2. El escrito de contestación deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nombre del denunciado o su representante, con*

firma autógrafa o huella digital;

b) Deberá referirse a los hechos que se le imputan, afirmándolos, negándolos o declarando que los desconoce;

c) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

d) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería, y

e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener. En este último supuesto, el oferente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas.

Artículo 468.

1. La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

2. Una vez que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y en general para evitar que se dificulte la investigación.

3. Admitida la queja o denuncia por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo. Para tal efecto, solicitará mediante oficio a los órganos centrales o desconcentrados del Instituto que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias. El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Secretaría o del inicio de oficio del procedimiento por parte del Secretario. Dicho plazo podrá ser ampliado de manera excepcional por una sola vez, hasta por un periodo igual al antes señalado, mediante acuerdo debidamente motivado que emita la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva.

4. 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 resuelva en un

plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin(sic) 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.

5. El Secretario del Consejo General podrá solicitar a las autoridades federales, estatales o municipales, según corresponda, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Con la misma finalidad podrá requerir a las personas físicas y morales la entrega de informaciones y pruebas que sean necesarias.

6. Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, a través del servidor público o por el apoderado legal que éste designe a petición, por escrito de cualquiera de los antes señalados, por los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados del Instituto; excepcionalmente, los vocales antes señalados podrán designar a alguno de los vocales de las juntas para que lleven a cabo dichas diligencias. En todo caso, los vocales ejecutivos serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria.

Sin embargo el párrafo 3 del artículo 20 del nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que es motivo de la presente impugnación, sin guardar conformidad con los preceptos legales antes citados, establece lo siguiente:

Artículo 20.-

Apoyo de autoridades y ciudadanos, afiliados o dirigentes de un partido político,

[...]

3. Los requerimientos podrán decretarse hasta en dos ocasiones, percibiéndose desde el primero de ellos que, en caso de incumplimiento, se harán acreedores a una medida de apremio, sin perjuicio de que pueda iniciarse un procedimiento oficioso.

[...]

Previsión que asimismo representa una violación al derecho de justicia expedita, pronta, completa e imparcial, previsto en el artículo 17 segundo párrafo

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

Artículo 17.-

Principios que rigen la investigación de los hechos.

1. La Unidad Técnica llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, con apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expeditos, mínima intervención y proporcionalidad.

[...]

Es así que la previsión reglamentaria que se impugna es contraria dicho derecho, al establecer que los requerimientos en la investigación de los procesos sancionadores electorales podrán decretarse hasta en dos ocasiones, situación que además de no estar previsto en las normas legales que rigen el procedimiento ni tampoco como atribución de la autoridad investigadora, viene a establecer un elemento adicional que no es conforme con los criterios del derecho a la justicia, siendo que ésta debe impartirse por órganos que debe ser expeditos y las resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Al establecer que los requerimientos en la investigación de los procesos sancionadores electorales puedan decretarse hasta en dos ocasiones, es contraria a las citadas características del citado derecho de acceso a la justicia, situación que al no estar prevista en la ley, constituye un obstáculo para la resolución en los términos previstos legalmente, como es el caso del procedimiento ordinario sancionador, en el que se establece un término de 40 días para su resolución.

Asimismo es de hacer notar la falta de congruencia de la disposición reglamentaria que se impugna, que establece:

"... apercibiéndose desde el primero de ellos que, caso de incumplimiento, se harán acreedores a una medida de apremio, sin perjuicio de que pueda iniciarse un procedimiento oficioso.

Lo cual implica un contrasentido, puesto que el apercibimiento con medida de apremio al decretarse el primer requerimiento, resulta inútil e

intrascendente ante la posibilidad de decretar un posterior requerimiento. Tales previsiones, carecen de efectividad, puesto que el citado apercibimiento con medida de apremio desde el primer requerimiento, carece de seriedad y no refiere posterior medida de apremio al decretarse posterior y segundo requerimiento. En este estado de cosas, asimismo la citada previsión reglamentaria resulta contraria al principio de seguridad jurídica, ante la citada regulación ambigua, imprecisa e incongruente en relación con los las oportunidades para decretar requerimientos, así como medidas de apremio.

Conforme a lo anterior, resulta aplicable el criterio obligatorio de interpretación que se cita a continuación:

**Partido Acción Nacional vs.
Sala Colegiada de Segunda Instancia del Tribunal
Estatual Electoral en Sonora
Jurisprudencia 21/2001
PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.- (SE
TRANSCRIBE)**

En consecuencia, es procedente en el reglamento que se impugna suprimir la posibilidad de decretar un mismo requerimiento hasta en dos ocasiones, a efecto de dar cumplimiento al derecho de justicia pronta, completa y expedita, así como al principio de legalidad electoral.

TERCERO.

FUENTE DE AGRAVIO. La constituye el párrafo 1 del artículo 49 del nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al establecer que en los procedimientos sancionadores ante la insuficiencia de indicios y la realización de investigación preliminar, el plazo para la admisión se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión, lo que resulta contrario al principio de legalidad, certeza y seguridad jurídica, al dejar sin efecto el plazo preciso y cierto establecido en la ley para la admisión de la queja.

PRECEPTOS JURÍDICOS VIOLADOS.- Lo es por inaplicación o indebida interpretación 1, 14, 16, 17 y 41 fracción V, apartado A, 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30, párrafo 2; 35, párrafo 1; 471, párrafos 6 y 7; 468, párrafo 3; 465, párrafos 8 y 9 de la Ley

General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- Causa agravio al partido político que represento y al interés público la previsión reglamentaria, que deja sin efecto los plazos para la admisión de las quejas en los procedimientos sancionadores electorales, al prevenir lo siguiente:

Nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral

Artículo 49

Plazo de investigación

1. Si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante, se advierte la falta de indicios necesarios para admitir el procedimiento, la Unidad Técnica dictará las medidas pertinentes para llevar a cabo la investigación preliminar, debiendo justificar su necesidad y oportunidad. En este caso, el plazo para la admisión se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión.

Como puede apreciarse, en el supuesto antes citado, la responsable determina contrario al principio de legalidad, de certeza y seguridad jurídica que ante la insuficiencia de indicios y la realización de investigación preliminar, el plazo para la admisión se computara a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión, dejando sin efectos los plazos precisos y ciertos establecidos en la ley para la admisión de la queja, que en el caso del procedimiento ordinario sancionador es de 5 días y en el caso del procedimiento especial sancionador es de 24 horas, como se previene en los artículos 465, párrafos 8 y 9 y 471, párrafo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

Artículo 465.-

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

2. La queja o denuncia podrá ser presentada por

escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;
- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos, y
- f) Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

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

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

5. La queja o denuncia podrá ser formulada ante cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para su trámite, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso; supuesto en el que será remitida una vez

ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

6. Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estime pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

7. El órgano del Instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

8. Recibida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva procederá a:

a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;

b) Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;

c) Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma, y

d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

9. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva contará con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma.

Artículo 467.

1. Admitida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva emplazará al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado se le correrá traslado con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido a prevención la

autoridad que la recibió, concediéndole un plazo de cinco días para que conteste respecto a las imputaciones que se le formulan. La omisión de contestar sobre dichas imputaciones únicamente tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción respecto a la veracidad de los hechos denunciados.

2. El escrito de contestación deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nombre del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Deberá referirse a los hechos que se le imputan, afirmándolos, negándolos o declarando que los desconoce;
- c) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- d) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería, y
- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente debiendo relacionar éstas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse por estar en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener. En este último supuesto, el oferente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas.

Artículo 471.-

1. 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 Instituto.

2. 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.

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que

se basa la denuncia;

e) 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

f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

4. El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

5. La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;

b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o

d) La denuncia sea evidentemente frívola.

6. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser confirmada por escrito y se informará a la Sala Especializada del Tribunal Electoral, para su conocimiento.

7. Cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de 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 cuarenta y ocho 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.

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en

el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

En el supuesto jurídico que nos ocupa, como ya se ha evidenciado la responsable determina que *el plazo para la admisión se computara a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión.* Con lo que se genera una incertidumbre jurídica ante la negación de los plazos legales establecidos para que se dicte el acuerdo que se resuelva respecto de la admisión o desechamiento de la queja, con lo cual se crea una antinomia y un espacio de inseguridad jurídica.

QUINTO. Estudio de fondo. Previo al análisis de los conceptos de agravio que hace valer el partido político actor y dado que sus planteamientos están dirigidos a cuestionar la regularidad constitucional de diversos preceptos del Reglamento de Quejas y Denuncias, aprobado el siete de octubre de dos mil catorce, se estima necesario hacer referencia a los alcances que corresponden a la facultad reglamentaria que detenta el Instituto Nacional Electoral así como a los principios de *reserva de ley* y *subordinación jerárquica*, reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Para tal efecto, se estima conveniente traer a cuentas el criterio sostenido en diversas ejecutorias de esta Sala Superior, en los que se ha determinado que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en la Ley, cuyo valor queda por supuesto subordinado a ésta.¹

¹ SUP-JDC-357/2014, SUP-JDC-41/2013 y acumulados, entre otros.

Así, este órgano jurisdiccional ha señalado que el ejercicio de esa facultad, jurídicamente queda sujeto a limitantes derivadas de los **principios de reserva de ley** y de **subordinación jerárquica**.

Con base en estos principios, es dable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos a efecto dotar de plena materialización a los contenidos legales.

Una justa interpretación del principio de **reserva de ley** permite considerar que disposiciones normativas definan o den contexto al ámbito material, subjetivo, territorial y temporal, que corresponde a la propia ley.

En ese orden, la ley debe conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento el creador reglamentario llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

En lo relativo al principio de **jerarquía normativa**, éste se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente deben detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o

limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

De ahí que, si la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico, al reglamento sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte normativo en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, al respecto ha establecido lo siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de

establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Primer agravio.

El partido político recurrente se inconforma por la definición imprecisa del principio de *necesidad*, consignado en el artículo 17, párrafo 1, del nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias, porque desde su punto vista éste se traduce en vulneración a lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 17 y 41, fracción V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al explicar los razones de su planteamiento, el instituto político reconoce que el término **intervención mínima** resulta equivalente al **criterio de necesidad**, sin embargo, sostiene que para mayor precisión y claridad debía haberse establecido el concepto de *necesidad*, el cual, es complementario de los términos *idoneidad* y *proporcionalidad*, puesto que esos tres parámetros constituyen los criterios para la realización de toda investigación, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Añade el apelante que en todo caso, lo correcto sería suprimir el término *mínima intervención* a efecto de dar certeza al procedimiento de investigación, a cargo de la autoridad electoral para realizar y dar impulso a los procedimientos sancionadores, especialmente, cuando la investigación se instaure con motivo de los hechos denunciados por violación a normas de interés público, como son las que se contienen tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como la Ley General de Partidos Políticos, por disposición de su respectivo artículo 1°.

A efecto de dilucidar si la inclusión del concepto *intervención mínima* puede significar una transgresión al principio de certeza, dado que, debió utilizarse el término *necesidad*, es menester señalar lo siguiente:

Un recto entendimiento del principio de legalidad, como garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, reflejado en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que toda persona debe

tener certeza del contenido y alcance de las leyes, así como de que éstas provienen de un órgano legislativo (en sentido formal y material), facultado para emitirlas, referidas a relaciones sociales que se estima necesario jurídicamente regular, requisitos establecidos para legitimar la autoridad del Estado democrático.

Conforme a lo anterior, la autoridad administrativa está en posibilidad de ejercer sus potestades de creación normativa, otorgadas constitucional y legalmente, siendo relevante en este sentido, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, que establezcan esquemas regulatorios en reglamentos y normas administrativas que guarden relación racional con lo establecido en la ley a sistematizar, y que contengan una predeterminación inteligible en las normas atinentes que generen certeza en los actos que deriven de su aplicación.

En esta lógica, conviene en principio transcribir la disposición reglamentaria en que se consignó el concepto de *intervención mínima* el cual, es controvertido por el partido político apelante.

Reglamento de Quejas y Denuncias

Capítulo VIII

De la investigación.

Principios que rigen la investigación de los hechos.

Artículo 17.

1. La Unidad Técnica llevará a cabo la investigación de los hechos denunciados, con apego a los siguientes principios: legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, **expedites, mínima intervención** y proporcionalidad.
2. Si con motivo de la investigación la Unidad Técnica advierte la comisión de otra infracción, iniciará el procedimiento correspondiente u ordenará la vista a la autoridad competente.

3. Las diligencias practicadas por la Unidad Técnica para dar fe de los actos de naturaleza electoral, no serán obstáculo para que se lleven a cabo las propias en los procedimientos sancionadores
4. En los acuerdos de radicación o admisión de la queja, se determinará la inmediata certificación de documentos u otros medios de prueba que se requieran, sin perjuicio de dictar diligencias posteriores con base en los resultados obtenidos de las primeras investigaciones.

La lectura del precepto transcrito, permite advertir que la reglamentación cuestionada establece un marco de postulados que rigen los procedimientos de investigación, los cuales, tienen por objeto dotar de razonabilidad y proporcionalidad, pero sobre todo **eficiencia y celeridad** a los actos instrumentales que conforman una investigación, a través de los cuales se desarrollan las indagatorias que tienen por objeto dilucidar sobre hechos denunciados en materia electoral.

Los postulados que enmarcan la disposición reglamentaria versan sobre aspectos esenciales para el funcionamiento, operatividad y eficacia de los procedimientos de investigación², **destacando entre ellos, valores como la celeridad, “expedites”, idoneidad y eficacia de las investigaciones.**

Una perspectiva integral del dispositivo reglamentario en análisis lleva a considerar que es correcto concebir como uno

² Es pertinente señalar que el Reglamento de Quejas y Denuncias, en lo relativo dispone lo siguiente:

Artículo 2.

Criterios de interpretación y principios generales aplicables.

1. La interpretación de las normas de este Reglamento se realizará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. En lo conducente, se atenderá a los principios generales del derecho, y se aplicarán al derecho administrativo sancionador electoral, los principios contenidos y desarrollados **por el derecho penal.**

de los principios rectores de la investigación al concepto o noción de *intervención mínima*, en los términos dispuestos por el mencionado artículo 17, párrafo 1, controvertido del Reglamento de Quejas y Denuncias.

Es preciso decir, que la connotación exacta de ese concepto no debe entenderse como una previsión dirigida a que la entidad administrativa despliegue una investigación corta, incompleta o parcial.

La inclusión del principio de *mínima intervención* no fue aislada en la disposición reglamentaria, como se ve enseguida.

El citado principio fue colocado en el contexto de otros parámetros esenciales insustituibles en la investigación como son la **exhaustividad** y la **concentración de actuaciones**, lo que pone de manifiesto que la intención reglamentaria de ningún modo tuvo por objeto establecer un principio que acote o delimite esa actividad estatal de indagación

Por el contrario, la mínima intervención es sólo un rasgo que está dispuesto en el Reglamento para el efecto de que la investigación pondere y encuentre un balance con otros derechos en juego, como serían los derechos fundamentales de quienes por alguna razón están inmersos en la dinámica de la investigación, pero no debe verse a la mínima intervención como un valladar para que la investigación se efectúe de manera plena e integral.

En esa tesitura, debe considerarse a su vez que el ejercicio de interpretación que ha desarrollado esta Sala Superior con

relación a los principios que imperan en los procedimientos sancionadores, ha sentado sus bases en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que toda investigación debe desarrollarse en un contexto en el que se salvaguarde al máximo la libertad y autonomía de las personas de frente a actos de privación o de molestia en su esfera individual de derechos.

Esta Sala Superior ha resaltado que uno de los principios que deben protegerse para alcanzar ese objetivo es el denominado **criterio de necesidad o de *intervención mínima*** que impone un mandato esencial a la autoridad de que ante la posibilidad de efectuar diversas diligencias razonablemente útiles para la obtención de elementos de prueba deben elegirse aquellas medidas que afecten en menor grado derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

En ese sentido, se ha confeccionado la jurisprudencia 62/2002, que lleva por título “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.**”³

De lo dispuesto en el citado criterio jurisprudencial es dable advertir que toda investigación debe desahogarse con apego a tres parámetros esenciales: **idoneidad, necesidad y proporcionalidad**; principios que integran lo que en la doctrina

³ Publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 543 y 544.

se ha aceptado como criterio de proporcionalidad en sentido amplio.

En ese tenor, la inclusión de un principio como es la *intervención mínima* en la gama de postulados reconocidos en el artículo 17 del Reglamento multicitado, puede apreciarse, no genera o da lugar a una confusión o imprecisión que transgreda el principio de certeza, puesto que el diseño reglamentario analizado hace patente que la intención normativa es que toda investigación en su desarrollo, realice un balance o ponderación entre las alternativas de instrumentación y hecho lo anterior se opte por aplicar aquella que invada de menor forma el ámbito individual de derechos de las partes involucradas, pero desarrollando atinentemente aquellas actuaciones que la preserven en su mayor dimensión posible y que garanticen **su “expedites”, eficacia y exhaustividad.**

La posición normativa reglamentaria encuentra consonancia con el imperativo que traza el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto se establece como derecho fundamental que toda persona tiene derecho a ser oída **con las debidas garantías** y dentro de un plazo razonable por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, **o para la determinación sus derechos y obligaciones de orden civil, administrativa, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.**

Este criterio lo asumió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al determinar el ámbito de incidencia del señalado artículo 8 de la Convención, estableciendo en este sentido⁴, que si bien dicho artículo se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino a los requisitos que deben observarse en las instancias procesales, o a cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, porque la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos.

De ahí que, señaló la Corte, no se pueden dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso, como derecho humano de obtener todas las garantías que le permitan alcanzar decisiones justas, porque las garantías mínimas se deben respetar en el procedimiento administrativo y en cualquier otro cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

Lo anterior, pone de manifiesto que los procedimientos que pueden concluir con la determinación de derechos vinculados con valores protegidos por la normativa electoral deben estar investidos de los mecanismos necesarios que garanticen una máxima salvaguarda de los derechos fundamentales de las partes involucradas, pero a la vez, se desplieguen con la mayor **“expedites”** y **eficacia** a efecto del esclarecimiento de los hechos que se aduce, transgreden la normativa electoral.

⁴ Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001, (Fondo, reparaciones y Costas); párrafos 124, 126 y 127.

Por lo anterior, se estima **infundado** el agravio analizado.

Segundo agravio.

El actor alega que el artículo 20, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, contraviene los artículos 1, 14, 16, 17, 41, fracción V, Apartado A y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política; así como el 30, párrafo 2; 35, párrafo 1; 447, párrafo 1, inciso a), 461, párrafo 8, 465, párrafo 8, inciso d), 467, párrafos 1 y 468, párrafos 1, 2, 3 y 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que contraría el derecho a la impartición de justicia completa, pronta y expedita, reconocido en el artículo 17 Constitucional, al establecer un elemento adicional que impide a los órganos competentes resolver el procedimiento ordinario sancionador en el plazo de cuarenta días establecido para emitir la resolución procedente.

Lo anterior, señala el promovente, porque establece que en los procedimientos sancionadores los requerimientos pueden decretarse hasta en dos ocasiones, con apercibimiento desde el primero, y que ante el incumplimiento de éste se puede imponer una medida de apremio, conforme a lo siguiente:

Artículo 20.

Apoyo de autoridades y ciudadanos, afiliados o dirigentes de un partido político

1. La Unidad Técnica, podrá solicitar a cualquier autoridad, los informes, certificaciones o apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven en la investigación.
2. Los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas, ciudadanos, afiliados, militantes, dirigentes, así como las personas físicas y morales también

están obligados a remitir la información que les sea requerida por la Unidad Técnica.

3. Los requerimientos podrán decretarse hasta en dos ocasiones, apercibiéndose desde el primero de ellos que, en caso de incumplimiento, se harán acreedores a una medida de apremio, sin perjuicio de que pueda iniciarse un procedimiento oficioso.

Tal disposición, según el accionante, causa agravio al partido promovente, al establecer la posibilidad de que en los procedimientos sancionadores se puedan decretar requerimientos hasta en dos ocasiones, siendo que esta cuestión no se reglamenta de esta forma en la Ley, de ahí que la responsable al emitir esa disposición rebasó sus atribuciones.

De esta forma, concluye el demandante, la norma impugnada viola el derecho a una impartición de justicia expedita, pronta, completa e imparcial, además que es incongruente, porque es un contrasentido que decrete apercibimiento con medida de apremio en un primer requerimiento y posibilite decretar uno posterior, porque estas previsiones carecen de efectividad y redundan en contravención al principio de seguridad jurídica, al ser ambiguas e imprecisas, en relación a la oportunidad para decretar requerimientos y medidas de apremio, en contravención al principio de legalidad.

Antes del análisis del motivo de disenso en estudio, se estima pertinente hacer las precisiones siguientes.

El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo, del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales a que le administren justicia pronta y expedita,

mandato constitucional que no puede ser contradicho por leyes secundarias, federales o locales.

En efecto, el precepto constitucional invocado señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, a efecto de alcanzar la consecución de sus fines, los cuales no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen etapas previas que condicionan el derecho sustantivo reclamado, como garantía de impartición de justicia.

De esta forma, el mandamiento constitucional, en lo que respecta a los actos legislativos, se garantiza cuando el órgano competente establece en los distintos ordenamientos, plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tengan que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los respectivos procesos jurisdiccionales o administrativos.

Esto es, el principio de legalidad en materia electoral, faculta al legislador solamente a expedir reglas que prevean supuestos ciertos, concretos y precisos, en los que se determine claramente la intervención de la autoridad competente, por lo que en la confección del derecho administrativo sancionador, cobra aplicación el principio de seguridad jurídica, conforme al que se exige que los procedimientos de los que derive la posibilidad de imponer una sanción al gobernado, estén debidamente reglados en disposiciones normativas en sentido formal y material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la creación jurídica de ese tipo de normas.

Por tanto, el alcance de la aplicación de dicha normatividad procesal o adjetiva, debe garantizar la seguridad jurídica de las personas al permitirles la previsibilidad de las consecuencias de sus actos, proscribiendo la arbitrariedad de la autoridad al someterlas a un procedimiento para en su caso sancionarlas si se ubican en alguna de las hipótesis típicas establecidas.

Ahora bien, el artículo 41 constitucional, en la base D, establece que el Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones descritas en la propia norma.

Para ello se consignan dos variables procedimentales, a saber, los procedimientos sancionadores **ordinario** y **especial**, establecidos en los artículos 464 y 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que están dirigidos a regular los mecanismos instrumentales dispuestos para desarrollar las investigaciones sobre las actuaciones tanto de ciudadanos, personas físicas o morales, como de agrupaciones políticas o sus simpatizantes, por violaciones a sus disposiciones o al resto de la legislación en la materia.

En este tipo de procedimientos, la Ley de la materia, en el LIBRO OCTAVO, de título “De los regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno”, en el TÍTULO PRIMERO, intitulado “De las faltas Electorales y su Sanción”; **clasifica los procedimientos sancionadores en ordinarios y especiales**, determinando que los primeros se instaurarán por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales; disponiendo que en la sustanciación de los procedimientos

sancionadores, se aplicará supletoriamente, en lo no previsto en el ordenamiento, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (artículo 441)

A su vez, en el CAPÍTULO II, de rubro “Del procedimiento sancionador”, establece que son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, entre otros, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, **órgano sustanciador que podrá decretar los medios de apremio establecidos para hacer cumplir sus resoluciones** (artículo 461, párrafo 10).

Cabe destacar que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de aplicación supletoria en la materia, en el artículo 32, señala que para hacer cumplir las disposiciones del propio ordenamiento se podrán aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes: apercibimiento; amonestación; multa; auxilio de la fuerza pública, y arresto hasta por treinta y seis horas.⁵

Por otra parte, el CAPÍTULO III, de título “Del Procedimiento Sancionador Ordinario”, que comprende del artículo 464 al 469, delinea la forma de tramitación del procedimiento **ordinario** sancionador, en el que cualquier persona puede presentar una queja o denuncia por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto Nacional Electoral o ante el Organismo Público Local;

⁵ El Reglamento de Quejas y Denuncias, en el CAPÍTULO XI, de rubro “De los medios de apremio”, en el artículo 35 enumera como tales exactamente los mismos que establece la referida Ley General de Medios de Impugnación.

por escrito, de manera verbal o por medios de comunicación electrónicos.

A la denuncia se deberán acompañar y aportar las pruebas con que se cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse cuando se acredite que oportunamente fueron solicitadas y no fueron expedidas. (artículo 465, párrafo 2, inciso e).

La Ley señala que recibida la queja o denuncia, se remitirá a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, misma que procederá a registrarla y revisarla para determinar si debe prevenir al quejoso o luego de su análisis admitirla o desecharla, para en su caso, solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

Se dispone asimismo, que dicha Unidad Técnica cuenta con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia, o en caso de que hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en que termine el plazo otorgado a ese efecto, sin que ésta se hubiese desahogado. (artículo 465, párrafo 9)

Por otra parte, se establece que admitida la queja o denuncia, la Unidad Técnica emplazará al denunciado, **sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias**, concediendo un plazo de cinco días al denunciado para que conteste las imputaciones que se le formulan. (artículo 467)

En el mismo orden, se señala que admitida la queja o denuncia por la Unidad Técnica, ésta **se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente**, para lo que solicitará se lleven a cabo las investigaciones o se recaben las pruebas necesarias; sin que el **plazo para llevar a cabo la investigación pueda exceder de cuarenta días**, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia o del inicio oficioso del procedimiento; el cual **podrá ser ampliado** de manera excepcional por una sola vez, **hasta por un periodo igual al señalado**, mediante acuerdo debidamente motivado. (artículo 468, párrafo 3)

Se agrega que **podrá solicitar** a las autoridades federales, estatales o municipales, según corresponda, **informes, certificaciones o el apoyo necesario para realizar diligencias que coadyuven a indagar y verificar los hechos denunciados**, y que con la misma finalidad **podrá requerir** a personas físicas y morales la entrega de información y pruebas necesarias para ese mismo efecto. (párrafo 5, del artículo 468)

Por último, se señala que concluido el desahogo de pruebas y, agotada la investigación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un **plazo de cinco días**, manifiesten lo que a su derecho convenga; y que transcurrido éste procederá a elaborar el proyecto de resolución, en un lapso **no mayor a diez días** contados a partir del desahogo de la última vista; y que una vez vencido, este plazo **se podrá ampliar** mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven; dilación que no podrá exceder **de diez días**.

Descrito en forma sintética la manera de tramitación del procedimiento **ordinario sancionador** y los plazos en que se debe desarrollar de acuerdo a la Ley, dentro de cuyas normas reguladoras se ubica la impugnada por el actor, se advierte que es facultad de la Unidad Técnica de Investigación, **solicitar a cualquier autoridad, informes, certificaciones o cualquier apoyo necesario para llevar a cabo diligencias que coadyuven en la investigación;** o **requerirla** a partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas, ciudadanos, afiliados, militantes, dirigentes, así como a personas físicas y morales, con el objeto de allegarse elementos de convicción para determinar la responsabilidad de quienes son denunciados por cometer una infracción a las disposiciones de la materia.

Tal facultad, establecida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sistematiza precisamente en el artículo 20, del Reglamento de Quejas y Denuncias impugnado, que en su contexto establece, como se anticipó, que la Unidad Técnica de Investigación **podrá solicitar a cualquier autoridad, informes, certificaciones o apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven en la investigación; quedando los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas, ciudadanos, afiliados, militantes, dirigentes, así como las personas físicas y morales, obligados a remitir la información que les solicite mediante requerimientos que podrán decretarse hasta en dos ocasiones,** apercibidos desde el primer **requerimiento** que en caso de incumplimiento, serán

acreedores a una medida de apremio, sin perjuicio de que pueda iniciarse en su contra procedimiento oficioso.

De esta forma, de una interpretación sistemática de las normas enunciadas, es dable establecer que los **requerimientos** que emita la autoridad investigadora, para integrar debidamente la indagatoria y acreditar a plenitud los hechos denunciados, como lo establece el precepto reglamentario impugnado, pueden conllevar el apercibimiento de imponer una medida de apremio en caso de incumplimiento, inclusive hasta en dos ocasiones, porque ello no rebasa las disposiciones en este sentido establecidas en la Ley que reglamenta, en la que se pretende la instauración de procedimientos sancionadores expeditos para investigar conductas contrarias a la normatividad, y en su caso, sancionar a los responsables.

Asimismo, se debe ponderar, que en aras de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 16 de la Constitución Política, el requerimiento de información y documentación que lleve a cabo la Unidad Técnica de Investigación, debe estar debidamente motivado, para lo que debe señalar que lo solicitado es relevante y pertinente para la investigación, la relación que guarda el requerido con los hechos investigados o con la materia del procedimiento; además de la relevancia y pertinencia de la información y documentación pretendida, así como la obligación que tiene el destinatario de proporcionarla dentro del plazo que le sea fijado, precisándole las consecuencias en caso de incumplimiento, en la especie, la imposición de una medida de apremio.

De esta manera, si el precepto reglamentario cuestionado permite que la Unidad Técnica de Investigación, emita hasta en dos ocasiones requerimientos para que se cumpla con la solicitud de información a los sujetos obligados y precisados en la normatividad, apercibiéndoles desde el primero que, en caso de incumplimiento, se harán acreedores a una medida de apremio, esto no vulnera lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal, dado que no se aprecia que pueda traducirse en el establecimiento de un procedimiento de investigación retardado o con obstáculos innecesarios.

Por el contrario, los apercibimientos que puede decretar evidencian que cuenta con una amplia gama de potestades dirigidas a alcanzar los objetivos pretendidos en la investigación, encontrando el balance necesario en respetar los derechos humanos de las partes involucradas con la investigación, o que puedan aportar elementos valiosos para el esclarecimiento de los hechos y la indispensable “expedites” y eficacia de su instrumentación.

De tal manera, se puede apreciar que la dinámica de efectuar dos requerimientos no contraría el deber de la autoridad a que la investigación en el procedimiento sancionador ordinario se culmine en el plazo de cuarenta días establecido para ese efecto.

Pero además, puede apreciarse que esa solicitud de información apoyada con la conminación de que al no darse cumplimiento a lo pretendido en el requerimiento respectivo, se impondrá una medida de apremio, no interfiere en la tramitación

del **procedimiento ordinario sancionador**, es decir, ninguna afectación ocasiona al interés público de que éste se culmine precisamente en los plazos predeterminados en la normatividad conducente.

En efecto, el requerimiento de información de la autoridad administrativa, con apercibimiento de imponer una medida de apremio al destinatario si no desahoga la prevención, tiene como finalidad que se coadyuve con la autoridad en la integración de la investigación llevada a cabo por la comisión de una falta a la normatividad electoral, de ahí que dicha determinación es consonante con el imperativo de tramitación expedita del procedimiento ordinario sancionador, porque tal prevención ordenada en los términos apuntados, constituye una resolución que únicamente pretende allegar a la indagatoria el conocimiento cierto de los hechos denunciados, para que ésta satisfaga los requisitos legales de integrarse en forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Por tanto, debe decirse que la disposición normativa cuestionada, no implica que en el desarrollo del procedimiento ordinario sancionador electoral, se desconozcan los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad a los que se debe sujetar la autoridad en la tramitación de los mismos.

Esto, porque la **idoneidad** refiere a que el proceder de la autoridad sea apto para conseguir el fin pretendido; la **necesidad** o de intervención mínima que ha sido objeto de estudio previo, impone que se realicen las diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de

prueba, eligiendo las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados; y, la **proporcionalidad**, en sentido estricto, requiere de la propia autoridad el deber de ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda relación razonable con la investigación de los hechos denunciados, conforme a su gravedad, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho a estudio.

Así lo ha determinado, en lo conducente, la jurisprudencia 62/2002 de la Sala Superior del Tribunal Electoral antes citada, de rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.**

En ese sentido, el hecho de que la autoridad investigadora pueda efectuar requerimientos hasta en dos ocasiones, es una medida que cumple con tales postulados y persigue un fin legítimo porque está diseñada para dar solidez a la investigación, permitiendo a la autoridad realizar los requerimientos necesarios para recabar datos, dado que no reduce la posibilidad de efectuar un segundo requerimiento, además de que resulta proporcional, porque previo a que se arribe a la última *ratio* –que sería la instauración del procedimiento oficioso-, agota otras alternativas como son la imposición de un apercibimiento –desde el primer requerimiento- y en segundo orden la imposición de una

eventual medida de apremio, lo que dota de razonabilidad al sistema creado reglamentariamente.

En ese sentido, debe entenderse que la previsión reglamentaria referida a que pueden efectuarse dos requerimientos, constituye solamente un supuesto general, sin que pueda interpretarse que en todos los casos la autoridad esté acotada a ese número de requerimientos, dado que serán las particularidades de la indagatoria, las que marcarán la necesidad de desahogar un número mayor de actuaciones tendentes a esclarecer los hechos investigados, con el propósito de cumplir con los aludidos principios de eficacia y “expedites”.

Tercer agravio.

En el último de sus conceptos de agravio, el actor alega que el artículo 49, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, contraviene los artículos 1º, 14, 16, 17, 41, fracción V, Apartado A y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los numerales 30, párrafo 2; 35, párrafo 1; 471, párrafos 6 y 7; 468, párrafo 3; y 465, párrafos 8 y 9, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al ser contraria a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Lo anterior, señala el promovente, porque deja sin efectos los plazos establecidos para admitir las quejas o denuncias en el procedimiento sancionador ordinario, al establecer lo siguiente:

Artículo 49

Plazo de investigación

1. Si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante, se advierte la falta de indicios necesarios para admitir el procedimiento, la Unidad Técnica dictará las medidas pertinentes para llevar a cabo la investigación preliminar, debiendo justificar su necesidad y oportunidad. En este caso, **el plazo para la admisión se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios para decidir sobre la admisión.**

[...]

Tal disposición, de conformidad con la postura del accionante, causa agravio al partido demandante así como al interés público, al establecer que ante la insuficiencia de indicios y la falta de realización de una investigación preliminar, el plazo para admitir la denuncia se computará a partir de que la autoridad cuente con elementos necesarios para decidir lo procedente.

Lo anterior implica, en consideración del demandante, **dejar sin efectos** los plazos precisos y ciertos establecidos en la ley para la admisión de la queja.

De esta manera, concluye el actor, se genera incertidumbre e inseguridad jurídica, ante el desconocimiento de los plazos con los que cuenta la autoridad para dictar el acuerdo de admisión o desechamiento de la queja, debido a que desde su punto de vista, existe antinomia entre la disposición reglamentaria creada y el marco constitucional y legal correspondiente.

A efecto de dar respuesta al concepto de agravio antes reseñado, es menester partir de la premisa de que la disposición reglamentaria cuya constitucionalidad se

controvierte se ubica en el TÍTULO CUARTO, del cuerpo normativo materia de análisis, precisamente en el rubro “**DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO**”, en el CAPÍTULO I intitulado “Disposiciones Especiales”, bajo el rubro “Plazo de Investigación”.

De ahí que para analizar la justa dimensión de esa previsión que se tacha de inconstitucional, es menester reconocer que está dispuesta únicamente para aquellos asuntos que se ventilen a través del aludido **procedimiento ordinario**.

Dicho procedimiento sancionador, por su naturaleza, se ocupa de la investigación de infracciones por la comisión de conductas que no sean materia del **procedimiento especial sancionador**, este último, que tiene por objeto la investigación de las violaciones siguientes:

- A los artículos 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Al 134, párrafo octavo, de la Constitución, cuyo medio comisivo sea radio o televisión; y “durante el proceso electoral” si se trata de conductas que transgredan lo establecido en dichos preceptos constitucionales, o bien,
- A normas relacionadas con propaganda política o electoral, o actos anticipados de precampaña o campaña, así como el derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, entre otros

De lo anterior se advierte, que por la naturaleza de las infracciones a la normativa electoral que se someten a procedimiento ordinario, el canon de celeridad, a través del cual deben llevarse a cabo es necesariamente distinto al requerido en el procedimiento especial sancionador.

Para apoyar la consideración anterior, podemos traer a cuentas el contenido de la Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el rubro “Régimen de Sanciones” se estableció lo siguiente:

[...]

El procedimiento sancionador puede ser de carácter **ordinario** o **especial**. En el primero de los casos, tanto la autoridad electoral administrativa, como la autoridad electoral jurisdiccional están facultadas para fincar responsabilidades y aplicar sanciones. En el segundo tipo de procedimientos sancionadores, esto es, los especiales⁶, la reforma constitucional determinó que el Instituto Nacional Electoral es responsable de la sustanciación del procedimiento. Mientras que las resoluciones sobre éstas serán adoptadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esta modificación tiene como intención descargar al órgano de dirección superior del INE, por lo que la presente Ley incorpora dicha intención, sobre el esquema del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **Así, dichos procedimientos serán resueltos más ágilmente con la colaboración impulsada entre las autoridades electorales de carácter administrativo y las de carácter jurisdiccional.**

⁶ Que versan sobre lo establecido en la Base III del Artículo 41 y en el séptimo y octavo párrafos del artículo 134 de la Constitución; que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Así, es patente que los procedimientos especiales sancionadores están diseñados de tal modo que implican un procedimiento más ágil y concentrado que el que se establece para los de naturaleza ordinaria.

Ahora bien, el artículo 440, párrafo 1, inciso a), de la mencionada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que las disposiciones en la materia deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, clasificándolos en **ordinarios**, que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, y **especiales**, expeditos para conocer de faltas cometidas dentro de los procesos electorales; estableciendo en los CAPÍTULOS III y IV, las reglas específicas para la tramitación de cada una de esas instancias procedimentales.

A su vez, en el LIBRO OCTAVO, del ordenamiento legal precitado, intitulado “De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno; CAPÍTULO III, “**Del Procedimiento Sancionador Ordinario**”, se establecen los requisitos para tramitar ese tipo de procedimientos.

Se regulan así, los sujetos legitimados para presentar las quejas y denuncias; los requisitos que éstas deben satisfacer; y las causas para admitirlas o desecharlas; o bien, **para solicitar diligencias para el desarrollo de la investigación** (párrafo 8, inciso d), del artículo 465).

El propio numeral 465, en el párrafo 9, señala que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, contará con un plazo **de cinco**

días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento de la queja o denuncia, contado a partir del día en que las reciba, y en caso de haber prevenido al quejoso, este lapso correrá a partir del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo otorgado para ese efecto sin que se hubiese satisfecho.

Una vez precisado lo anterior, es posible afirmar que el contenido esencial del artículo 49, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de ningún modo se presenta contrario al marco normativo trazado por la Ley General de Instituciones Electorales para la instauración de procedimientos sancionadores ordinarios, como se explica enseguida:

En primer lugar, es de destacar que el citado precepto reglamentario norma un supuesto específico en el cual, *de las constancias aportadas por el denunciante pueda advertirse una falta de indicios para admitir el procedimiento –la denuncia-correspondiente.*

Ante ese escenario particular, se establece que la Unidad Técnica debe dictar las medidas pertinentes para llevar cabo la investigación preliminar debiendo justificarse su necesidad y oportunidad.

Como puede verse, la disposición reglamentaria si bien hace una especial referencia a la posibilidad de computar el plazo a partir de que se cuenten elementos necesarios para decidir sobre la admisión, esto de ningún modo representa una postergación o dilación de la fase inicial del procedimiento de

investigación correspondiente; puesto que como se ha señalado esa especial situación únicamente se da en el caso de que se carezca de los indicios necesarios para dar curso al procedimiento.

En ese sentido, es dable asumir que lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias encuentra plena consonancia con la instrumentación prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, proveyendo para su desarrollo y materialización sin que pueda estimarse que su contenido signifique contradicción a lo ordenado legalmente.

Por el contrario, lo previsto en el segmento reglamentario atinente se advierte complementario de los lineamientos trazados en el orden legal, por lo que no puede implicar vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política.

Es por ello, que la medida relativa a realizar el cómputo para admitir o desechar una queja o denuncia, se insiste, en el procedimiento ordinario sancionador, -en los casos concretos de que se carezca de indicios- se inserta precisamente en el contexto del principio de legalidad que debe permear a los procedimientos de investigación con motivo de infracciones a la normativa electoral.

Lo anterior es claro, porque ante la deficiencia de aportar a la queja o denuncia indicios que las sustenten, esto sólo puede dar lugar a que la autoridad electoral, en ejercicio de su facultad de investigación, ordene que se recaben datos para determinar

la existencia de los hechos presumiblemente irregulares puestos en su conocimiento, para esclarecer la verdad de las imputaciones en contra del indiciado, determinar su probable participación en el proceder antijurídico evidenciado y para efectos de tramitar el procedimiento sancionador conducente.

En efecto, el derecho de acceso a la justicia reconocido en la Constitución Política, vinculado particularmente en el caso de la justicia penal y administrativa sancionadora, referida a la investigación y persecución de los delitos e ilícitos administrativos, tiene como presupuesto lógico la efectiva investigación de los hechos que puedan configurarlos.

De lo anterior deriva que la obligación de investigar y perseguir esa clase de actos contrarios a la normatividad, la debe asumir el Estado a través de órganos con esa competencia específica, por lo que su eficacia debe quedar a la gestión de los órganos públicos competentes, sin soslayar la colaboración de los afectados.

De esta forma, la autoridad sancionadora debe en la fase respectiva del procedimiento, llevar a cabo una investigación seria, imparcial, **exhaustiva**, y por tanto **efectiva**, utilizando todos los medios legales disponibles que le permitan comprobar los hechos materia de la denuncia, la adecuación de la conducta de los involucrados a las normas que los definen o tipifican; para instruir el procedimiento correspondiente y, en su caso, a imponer la sanción atinente.

Ello es así, porque en la protección y debido respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados por

hechos contrarios a la legislación, definidos como ilícitos, el órgano de investigación debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir la vulneración de éstos, a través de las acciones necesarias a la consecución de ese fin.

Es de esa manera, que tanto en el ámbito punitivo como en el administrativo sancionador, el respeto al debido proceso, en sus vertientes formal y sustantiva, debe asegurar que en esa secuencia de actos se establezcan ciertas garantías mínimas que aseguren al denunciante o afectado, si así procede, que el hecho ilegal puesto en conocimiento de la autoridad se investigue en forma **adecuada** y **exhaustiva**, dándole la posibilidad cierta de ejercer el derecho de defensa; y a la sociedad que el responsable de la contravención a la ley sea sancionado por esa conducta antijurídica, conforme a los catálogos de punición definidos en la ley.

En este sentido, la Corte Interamericana considera que la investigación, a la luz de la obligación general de los Estados partes de respetar y garantizar los derechos a toda persona sujeta a su jurisdicción, contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana, tienen el deber inmediato de llevar a cabo una investigación **efectiva** que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables, cuando existe denuncia.⁷

Lo anterior presupone que la indagatoria se lleve a cabo de manera seria, imparcial y efectiva, y que para cumplir estas exigencias se requiere tomar en cuenta la complejidad de los

⁷ Caso Caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). párrafo 159.

hechos, el contexto y las circunstancias en que ocurrieron, así como los patrones que expliquen su comisión, en seguimiento de todas las líneas lógicas de investigación; por lo que ésta deberá regirse por los principios de independencia, imparcialidad, competencia, diligencia y **acuciosidad**⁸; los que deben adoptarse en cualquier sistema jurídico y orientar las investigaciones; no hacerlo así, estima el órgano supranacional, es favorecer o permitir la impunidad.

En ese tenor, es incuestionable que el numeral controvertido de ningún modo suprime los plazos para admitir la queja o la denuncia, **en el procedimiento ordinario sancionador**, dado que lo que determina es que ante un escenario excepcional, relacionado con la carencia de indicios suficientes para dar curso al procedimiento de investigación, éste sea computado hasta en tanto se reúnan los elementos necesarios para decidir sobre su admisión.

En efecto, la norma cuestionada establece una hipótesis que es acorde con lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que la Unidad Técnica de lo Contencioso, **cuenta con cinco días** para emitir acuerdo de admisión o desechamiento, a partir de la presentación de la denuncia **o de que culmine la investigación preliminar**.

Además, la previsión de que se compute el plazo para la admisión de quejas o denuncias en el procedimiento sancionador **ordinario**, -a partir de que se tengan indicios

⁸ Caso Bueno Alves Vs. Argentina, Sentencia de 11 de mayo de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 108.

suficientes para tener por comprobados los hechos materia de indagación- obedece a la necesidad de que prime el principio de legalidad; así como los postulados de necesidad, **mínima intervención** y proporcionalidad en sentido estricto, puesto que busca que los procedimientos sancionadores sigan una orientación dirigida a trastocar lo menos posible la esfera jurídica de quienes se involucren en ellos, o bien, de las personas o instituciones que tienen la posibilidad de aportar elementos para esclarecer los hechos.

Es preciso acotar que la orientación que delinea el precepto reclamado, de ningún modo va en detrimento de la eficacia de la investigación, puesto que ésta se debe desarrollar, como se apuntó y en consonancia con la jurisprudencia interamericana, precisamente en un contexto de **exhaustividad**, lo que implica realizar todas y cada una de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos que se aducen infractores de la normatividad.

Aunado a lo anterior, el precepto impugnado no deja al arbitrio de la autoridad cómo llevar a cabo la investigación preliminar, puesto que le impone el deber de que en todos los casos justifique de manera motivada su necesidad y oportunidad.

De esta manera, ante lo **infundado** de los disensos, resulta procedente **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo INE/CG191/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. En lo que fue materia de impugnación, se **confirma** el acuerdo INE/CG191/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de siete de octubre de dos mil catorce, por el que se emite el Reglamento de Quejas y Denuncias del propio órgano central.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias atinentes y, **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA