

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-789/2017

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: VÍCTOR MANUEL
ROSAS LEAL Y ANTONIO
SALGADO CÓRDOVA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de siete de febrero de dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver, los autos del recurso de apelación al rubro indicado.

R E S U L T A N D O

1. Interposición. Mediante escrito presentado el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, ante la Oficialía de Partes Común del Instituto Nacional Electoral, el partido político **MORENA**, por conducto de su representante propietario Horacio Duarte Olivares ante el Consejo General del mencionado Instituto, interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo número **INE/CG614/2017**, aprobado el dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, instrumento, mediante el cual, se modificó el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

2. Turno. El siguiente veintisiete de diciembre, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente y ordenó su turno a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar el asunto, así como admitir la demanda, declarar cerrada la instrucción y ordenar formular el proyecto de resolución correspondiente.

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

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, primer párrafo; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso b); 4; 12; 13; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, en la especie, MORENA, en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central de ese Instituto, mediante el cual, modificó el *Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización*, y que el partido apelante considera que vulnera los principios de la función electoral de *legalidad, certeza y objetividad*, al cambiar las reglas de la fiscalización, a tres meses de iniciado el proceso electoral.

2. Requisitos de procedibilidad

El recurso de apelación cumple los requisitos establecidos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

2.1. Forma

La demanda se interpuso por escrito ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y, se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, se aduce, le causa la resolución reclamada.

2.2. Oportunidad

El recurso de apelación se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para arribar a la anterior conclusión, se debe tener presente que el acto reclamado se emitió el **lunes dieciocho de diciembre del año en curso**, y el escrito recursal se presentó ante la responsable, según se advierte del sello de recepción plasmado en la parte superior de la primera foja del mencionado escrito, **el viernes veintidós de noviembre del año que transcurre**, esto es, dentro del término previsto para tal efecto por la ley de la materia.

A fin de ilustrar lo anterior, se presenta el siguiente cuadro:

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
18 diciembre Aprobación del Acuerdo	19 diciembre (1)	20 diciembre (12)	21 diciembre (3)	22 diciembre (4) Interposición del recurso

2.3. Legitimación y personería

Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque el presente recurso de apelación es interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político, en el caso MORENA, y por tanto, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza.

Por lo que hace a la personería, también se encuentra satisfecha, ya que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, le reconoce a Horacio Duarte Olivares, el carácter de Representante Propietario del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2.4. Interés

Se satisface este requisito dado que, el partido político apelante impugna el acuerdo del Consejo General por el cual se modificaron diversos preceptos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, alegando la violación a los principios de objetividad, certeza, independencia y legalidad.

En el caso, el impugnante cuenta con interés suficiente para reclamar el acuerdo INE/CG614/2017, toda vez que, a través del referido acuerdo, se modificó el Reglamento que establece las reglas procesales conforme con las cuales se sustanciarán y resolverán los

procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización; lo cual es susceptible de lesionar sus prerrogativas y ser contrario a sus intereses.

Además, ha sido criterio de esta Sala Superior que los partidos políticos pueden deducir acciones en defensa del interés público, denominadas por este órgano jurisdiccional electoral especializado como "acciones tuitivas de intereses difusos", para impugnar actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral, que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la función electoral, lo que sucede en el caso¹.

2.5. Definitividad

También se satisface este requisito, atento que, de conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contra actos como el impugnado, no procede algún otro medio de defensa en virtud del cual pudiera ser modificado o revocado.

3. Hechos relevantes

Los actos que originan el acto reclamado consisten, medularmente, en:

¹Jurisprudencias 15/2000 y, 10/2005, de rubros: ***“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.”***; y, ***“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”***.

3.1. Acuerdo INE/CG264/2014

El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el Acuerdo **INE/CG264/2014**, por el que se expidió el *Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización*, el cual fue, en su momento impugnado y después confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en los recursos de apelación identificados con los expedientes **SUP-RAP-205/2014** y **SUP-RAP-218/2014 acumulados**, de dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

3.2. Acuerdo INE/CG1048/2015

El dieciséis de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el Acuerdo **INE/CG1048/2015**, por el que se modificó el multicitado *Reglamento* contenido en el diverso Acuerdo **INE/CG264/2014**.

3.3. Modificación del Acuerdo INE/CG1048/2015

El veintisiete de enero de dos mil dieciséis, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-25/2016**, ordenando modificar el Acuerdo **INE/CG1048/2015**, específicamente, respecto del artículo 36 *bis*, segundo párrafo.

3.4. Acuerdo INE/CG319/2016

El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el Acuerdo **INE/CG319/2016**, por el que se modificó el Reglamento de

Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, contenido en el Acuerdo **INE/CG1048/2015**, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el **SUP-RAP-25/2016**.

3.5. Inicio del proceso electoral federal

El ocho de septiembre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral federal 2017-2018.

3.6. Acto impugnado

En sesión ordinaria de dieciocho de diciembre del año pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo **INE/CG614/2017**, mismo que entró en vigor el día inmediato siguiente, mediante el cual, se ajustó el *Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización*, determinación que modificó a su vez los diversos: **INE/CG264/2014**, **INE/CG1048/2015** e **INE/CG319/2016**.

4. Acto impugnado y agravios

Partiendo del principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima que resulta innecesario transcribirlos.

Al respecto resulta orientador el criterio contenido en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y

EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN¹²

De igual forma se estima innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por los accionantes, sin perjuicio de que en el considerando subsecuente se realice una síntesis de los mismos.

5. Estudio

5.1. Pretensión y causa de pedir

De la lectura de los motivos de disenso que esgrime el partido inconforme, se advierte que su **pretensión** es que este Tribunal Constitucional deje sin efectos el acto reclamado, en la materia de impugnación.

Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, el acto reclamado violenta los principios de objetividad, certeza y legalidad al efectuar modificaciones o cambios trascendentales a las reglas sobre la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, cuando el proceso lleva tres meses de haberse iniciado; además, estima que tal determinación carece de una debida motivación y fundamentación, lo que le genera agravio.

² Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.

5.2. Controversia a resolver

La litis en el presente asunto se circunscribe a dilucidar, si el acuerdo **INE/CG614/2017**, por el que se modificó el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, como lo aduce el recurrente, vulnera los principios de legalidad, certeza y objetividad, en lo que es materia de impugnación, o bien, si tales modificaciones están ajustadas a Derecho.

5.3. Tesis de la decisión

Se estima conforme a Derecho, **confirmar** el acuerdo impugnado, dado que:

- Con la emisión del acuerdo controvertido no se advierte una vulneración al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República, en razón de que las modificaciones al Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, constituyen una instrumentación accesoria que regula tales procedimientos sancionadores en materia de fiscalización y establece las correspondientes reglas procedimentales, que, en modo alguno, implica una vulneración al principio de certeza electoral.
- Como la figura de la supletoriedad procede para integrar una omisión en un cuerpo normativo o para interpretar sus disposiciones, y que se integre con otras normas o principios generales contenidos en otros ordenamientos jurídicos, resulta jurídicamente válido que el reglamento cuestionado prevea la aplicación supletoria de leyes para lo no expresamente previsto en la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, con la finalidad de darle coherencia al sistema jurídico electoral en lo relativo a tales procedimientos administrativos sancionadores.
- El reglamento cuestionado garantiza el principio de contradicción de la prueba de inspección ocular; y no otorga el carácter de documento público a cualquiera expedido por un fedatario público, sino sólo a aquellos emitidos por quienes estén investidos de fe pública en términos de las leyes respectiva; lo cual implica que, sólo se consideran públicos

SUP-RAP-789/2017

aquellos emitidos en ejercicio de su esfera competencial.

- La porción normativa que establece que el perito que se nombre debe formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal, no fue motivo de modificación alguna, de forma que no se trata de un nuevo acto que autorice su impugnación.
- La interpretación de la normativa reglamentaria aplicable genera la convicción de que la regulación para el desahogo de la prueba pericial se ajusta a los principios de debido proceso, contradicción de la prueba y economía procesal.
- La adecuada intelección de la fracción I del apartado 1 del artículo 30 del reglamento cuestionado, implica que las quejas o denuncias en materia de fiscalización serán improcedentes cuando de manera clara y evidente los hechos denunciados no hayan acontecido, esto es que sea patente y absolutamente indudable su incapacidad para representar cierta realidad; sin que ello, faculte a la autoridad fiscalizadora a realizar un análisis correspondiente al fondo del asunto o valoración de pruebas, para comprobar tal inverosimilitud, de forma que se establece de manera clara y precisa que para la actualización de la causa de improcedencia no se pueden realizar consideraciones o análisis que corresponden al estudio de la actualización de la infracción denunciada y de la probable responsabilidad de los sujetos implicados; por lo que, de no acreditarse tal causa de improcedencia de manera notoria e indudable en un caso concreto, o se tiene dudas respecto de la operancia, es evidente que debe admitirse la denuncia y sustanciar el procedimiento administrativo sancionador

5.4. Análisis de los agravios

5.4.1. Modificaciones sustanciales al proceso electoral

El recurrente esgrime la violación a los artículos 41 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 72 de la Ley General de Partidos Políticos y 195 del Reglamento de fiscalización, así como los principios de certeza, objetividad y legalidad, dado que la autoridad responsable cambia las reglas sobre la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos

sancionadores electorales en materia de fiscalización, a tres meses de iniciado el proceso electoral, lo que implica una modificación sustancial a las reglas que lo regulan, por lo que debe revocarse el acuerdo impugnado.

El motivo de disenso es **infundado**, porque con la emisión del acuerdo controvertido no se advierte una vulneración al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República, en razón de que las modificaciones al Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, constituyen una instrumentación accesoria que regula tales procedimientos sancionadores en materia de fiscalización y establece las correspondientes reglas procedimentales, que, en modo alguno, implica una vulneración al principio de certeza electoral.

La prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por dos elementos: (i) las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo

SUP-RAP-789/2017

de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "**modificaciones legales fundamentales**"³.

En este sentido, la Corte ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto materialmente legislativo no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, **si su carácter es accesorio** o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la

³ Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado⁴.

La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución Federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales⁵.

En el caso, las modificaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización no pueden traducirse en una alteración fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, ya que son la Constitución y la ley, las que determinan el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, en tanto que el referido reglamento se enfoca al **cómo** de esos propios

⁴ En esta guisa se ha pronunciado el Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.

SUP-RAP-789/2017

supuestos jurídicos; es decir, únicamente desarrolla la obligatoriedad de los elementos ya definidos en la Constitución y la ley⁶.

En ese sentido, tales modificaciones no constituyen cambios o alteraciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, particularmente, la relativa a la fiscalización de los recursos utilizados en las etapas de precampaña, apoyo ciudadano y campañas electorales, puesto que, es la ley la que determina los elementos rectores de la fiscalización, en tanto que, las modificaciones al reglamento cuestionado ahora impugnadas, tienen como única finalidad precisar la forma en **cómo** se deben desarrollar en cuanto a plazos, valoración de pruebas, supletoriedad y procedencia de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

En efecto, el reglamento en estudio integra, en conjunto con la Constitución Federal, las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de Partidos Políticos, y el Reglamento de Fiscalización, el marco normativo para la promoción, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, lo que es acorde al orden jurídico y al principio de justicia completa reconocido en el artículo 14 de la Norma Fundamental.

De esta forma, dado que las modificaciones efectuadas al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización no constituyen cambios sustanciales a las normas o

⁶ Similares consideraciones se sustentaron en la sentencia emitida en los expedientes SUP-RAP-726/2017.

actos que regulan los procesos electorales, particularmente, el federal y locales actualmente en curso, es que se **desestima** el planteamiento del recurrente.

5.4.2. Supletoriedad

MORENA aduce la vulneración a los artículos 1, 14, 16 y 41 de la Constitución Federal, toda vez que la reforma al artículo 3 del Reglamento bajo análisis, es excesiva y tiene una indebida motivación, lo que genera una violación a los principios de legalidad, certeza, objetividad e independencia.

Lo anterior, porque, a juicio del recurrente, es indebido plantear la figura de la supletoriedad en el reglamento, puesto que éste, en sí mismo, depura las lagunas que pudieran existir, de manera que es “absurdo” plantear que el reglamento pretenda ser supletorio de la ley.

A efecto de estudiar la evolución reglamentaria del instrumento bajo análisis, conviene precisar las reformas implementadas en estas disposiciones:

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
SUPLETORIEDAD ARTÍCULO 3 1. En la sustanciación de los procedimientos sancionadores, se aplicará supletoriamente en lo no previsto en este Reglamento, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Artículo 3 (Artículo modificado) 1. Para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos objeto de este reglamento, a falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley General y la Ley del Sistema.	ARTÍCULO 3. (ARTÍCULO MODIFICADO) SUPLETORIEDAD 1. En lo no previsto expresamente en el presente Reglamento, para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos, se aplicará supletoriamente la Ley General y la Ley de Medios.

SUP-RAP-789/2017

Como cuestión previa, es de señalar que la responsable, en su informe circunstanciado, señala que el planteamiento del recurrente, debe desestimarse porque ya estaba prevista la figura de la supletoriedad.

No asiste razón a la autoridad, en la medida que los medios de impugnación en materia electoral y particularmente el recurso de apelación, tienen como finalidad garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral nacional; por lo que, al haberse modificado el texto del artículo 3 ahora cuestionado, es evidente que se trata de un nuevo acto

En ese sentido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, la reforma o adición a una norma general autoriza su impugnación, a través de tal medio de control constitucional, aun cuando se reproduzca íntegramente la disposición anterior, al tratarse de un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, porque en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla.

En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea

obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad⁷.

Asimismo, ha sustentado que, si el legislador ordinario durante el proceso legislativo manifestó su voluntad de no reformar la norma, pero del texto aprobado se advierte que en realidad se modificó su alcance jurídico o se precisó un punto considerado ambiguo u oscuro, debe estimarse que se está ante un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación⁸.

En el caso, como se observa en la tabla anterior, el texto del artículo 3 de Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, mediante el acuerdo impugnado, fue modificado en su redacción, a efecto de precisar que, *“...en lo no previsto en el presente Reglamento, para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos, se aplicará supletoriamente la Ley General y la Ley de Medios”*.

En ese orden de ideas, se estima que tal modificación se trata de un nuevo acto susceptible de impugnación, en la medida que, se

⁷ Véase la jurisprudencia, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Época: Novena Época. Registro: 181625. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Mayo de 2004. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 27/2004. Página: 1155.

⁸ Véase la jurisprudencia, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA. Época: Novena Época. Registro: 167590. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 17/2009. Página: 1105.

SUP-RAP-789/2017

observó el procedimiento e idénticas formalidades que dieron origen a la aprobación del Reglamento original.

Ciertamente, como se observa en el apartado de antecedentes del acuerdo impugnado, dicha modificación siguió el procedimiento siguiente:

- El seis de septiembre de dos mil diecisiete, la Comisión de Fiscalización aprobó el proyecto de modificación al reglamento.
- El siguiente ocho de septiembre, se sometió a consideración del Consejo General, tal proyecto de modificación, el cual aprobó la devolución del mismo para un mayor análisis de las propuestas de la Comisión de Fiscalización.
- En sesión del catorce de diciembre del año pasado, se presentó nuevamente a la Comisión de Fiscalización el proyecto de modificación, mismo que fue aprobado.
- Finalmente, dicho proyecto fue puesto a consideración del Consejo General, el cual lo aprobó siguiente dieciocho de diciembre.

Por tanto, si se modificó la redacción de tal precepto, para lo cual se siguió el procedimiento jurídico correspondiente, se estima que se está ante un nuevo acto susceptible de ser impugnado a través del presente recurso de apelación.

De ahí que, contrario a lo sustentado por la responsable, sea procedente el análisis de los planteamientos del recurrente en relación con el artículo 3 en cuestión.

El recurrente aduce que resulta indebido plantear la supletoriedad del reglamento, ya que un ordenamiento jurídico de tal naturaleza y jerarquía normativa tiene como función depurar las lagunas legales de la ley que reglamenta, más aún, cuando dispone que la ley supletoria es aquella que se reglamenta.

Se **desestima** el planteamiento del recurrente, toda vez que, como la figura de la supletoriedad procede para integrar una omisión en un cuerpo normativo o para interpretar sus disposiciones, y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otros ordenamientos jurídicos, resulta jurídicamente viable que el reglamento cuestionado prevea la aplicación supletoria de leyes para lo no expresamente previsto en la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, con la finalidad de darle coherencia al sistema jurídico electoral en lo relativo a tales procedimientos administrativos sancionadores.

La doctrina jurídica y judicial señalan que la supletoriedad aplica cuando una institución jurídica no está suficiente o adecuadamente regulada en el texto normativo y precisa la integración de la norma valiéndose de otro ordenamiento que le confiere operatividad; para que esto suceda, evidentemente, es necesario que la institución jurídica esté prevista en el ordenamiento que se pretende suplir, y que su regulación no sea completa o correcta, así como que la norma supletoria no contravenga los principios fundamentales ni el contexto en que se pretende suplir⁹.

Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales un cuerpo normativo acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones; de forma que, se trata de una

⁹ CRUZ Razo, Juan Carlos, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada. Prologo Ministra Margarita Luna Ramos. 2ª. Edición, Porrúa, México 2015, página 8.

SUP-RAP-789/2017

cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.

El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de normas de contenido especializados en relación con normas de contenido general; por lo que, el carácter supletorio de la norma resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de un ordenamiento especializado a otros textos normativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la norma suplida.

En ese sentido, para que opere la supletoriedad es necesario que¹⁰:

- El ordenamiento a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;
- El ordenamiento a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;
- Esa omisión o vacío normativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer el ordenamiento a suplir; y
- Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

¹⁰ Véase el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE" Época: Décima Época Registro: 2003161 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.) Página: 1065.

Ahora bien, la validez de la disposición de un reglamento o acuerdo, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, está supeditada a que tales disposiciones guarden congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate, por lo que, se entiende que los reglamentos están sujetos, asimismo, a los principios jurídicos que emergen directamente de la propia ley; de manera tal que, las disposiciones reglamentarias o administrativas, aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni tampoco oponerse a los lineamientos normativos contenidos en la misma, pues tales disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal.

En tal virtud, la validez de la supletoriedad de una ley, lógica y jurídicamente, no pueden supeditarse al contenido de un reglamento, así como tampoco puede contrariar los principios generales que emergen de las normas legales.

En el caso, debe tenerse presente que la naturaleza especial de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, encuentra su base de regulación en la Constitución General de la República, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos; pero su configuración específica se encuentra regulada en el reglamento ahora controvertido.

Por tanto, el hecho de que se establezca en la porción normativa impugnada la supletoriedad del reglamento con las leyes generales electoral y del sistema de medios de impugnación, tiene sustento en

SUP-RAP-789/2017

que a través de tales ordenamientos legales se regulan los principios tutelados en el régimen sancionador administrativo electoral, más aún, cuando ambas leyes son de orden público, así como de observancia general, y reglamentan las disposiciones constitucionales relativas a la organización y calificación de las elecciones.

De esta forma, resulta **infundado** lo planteado por el apelante, porque parte de la premisa errónea de que el reglamento ahora cuestionado, no puede ser suplido por ordenamientos legales, dado que su finalidad es la de depurar las lagunas legales que pudieran existir en relación con los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

Lo anterior se estima así, en la medida que una disposición reglamentaria, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, está supeditada a que guarde congruencia con la ley que instrumenta, debiendo interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley o del sistema normativo de la materia.

Por tanto, si el reglamento en cuestión instrumenta los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, resulta congruente la remisión a legislación que instrumenta (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), a través de la figura de la supletoriedad, ya que en esa ley se prevé la existencia de un procedimiento sancionador en relación con el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, así como las reglas de los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral (ordinario y sancionador).

De esta manera, existe una sistematización armónica de los ordenamientos legal y reglamentario, en aras de una adecuada integración jurídica en la que no se desatienda la supremacía del ordenamiento legal, del cual depende la validez del dispositivo reglamentario, en la medida que, la disposición instrumental tiene su fundamento en el ordenamiento legal.

Al respecto, es de considerar que, en términos del artículo 44, párrafo 1, inciso a), gg) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General cuenta con atribuciones para aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos que le permitan hacer efectivas las atribuciones que tiene conferidas por ley.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta, que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos; es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley, cuya finalidad es permitir la exacta aplicación de esa misma ley.

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.

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 a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de

SUP-RAP-789/2017

aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución General de la República, establece:

- La ley ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña electoral, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; asimismo, **dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones** en la materia [base I, fracción II].
- **La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para** la realización de función de fiscalización, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e **instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes** [base V, apartado B].

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece:

- Esa Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero; y tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.
- El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento, control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización [artículo 192, apartado 1].
- Entre las facultades de la Comisión de Fiscalización, se encuentra la de revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de

fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General [inciso b)].

- La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo, entre otras atribuciones, investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos [artículo 196, apartado 1].

De la normativa invocada, se advierte que el Poder Revisor de la Constitución y el legislador previeron la existencia de un procedimiento sancionador en relación con el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados; sin embargo, no establecieron las reglas que desarrollarían tal procedimiento administrativo sancionador, ya que sólo dispusieron la distribución de atribuciones entre los órganos del Instituto Nacional Electoral para la tramitación, sustanciación y resolución de los mismos.

De esta manera, en ejercicio de su facultad reglamentaria el Consejo General emitió y ha modificado en diversas ocasiones el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, con la finalidad de establecer sus reglas procedimentales, esto es, permitir la exacta aplicación de la ley en materia de fiscalización en su vertiente sancionadora de las infracciones cometidas por los sujetos obligados.

En ese orden, al tratarse el reglamento que nos ocupa, de un ordenamiento de naturaleza especializada en materia procedimental, resulta jurídicamente válido que reenvíe, a través de la figura de la supletoriedad, a otros textos legales de carácter general, como, en el caso, resultan la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que, en ellos se establecen principios

SUP-RAP-789/2017

generales aplicables a la regulación de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

En principio, porque tales ordenamientos son de orden público y observancia general, aunado a que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece los principios procesales para la tramitación, sustanciación y resolución de los juicios y recursos en materia electoral; en tanto que, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la regulación relativa a la organización de los procesos electorales, así como lo relacionado con las autoridades electorales; entre las cuales, se encuentra la relativa a los procedimientos administrativos sancionadores, ordinario y especial, en materia electoral; así como a la fiscalización de los partidos políticos¹¹.

En ese orden, es evidente que las leyes generales a las que reenvía el precepto reglamentario cuestionado, bajo la figura de la supletoriedad, derivan una serie de principios y disposiciones generales, procedimentales y sustantivas, así como de estructura coherente, que permiten la tutela de los principios de la materia de fiscalización.

De esta manera, es jurídicamente válido que el reglamento establezca que, para todo lo no expresamente previsto para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos ahí regulados, se aplicarán de manera supletoria las leyes generales, sustantiva y adjetiva, en materia electoral, dado que tales ordenamientos, como sistema jurídico, regulan los principios

¹¹ Artículos 190 a 200.

tutelares del Derecho Administrativo Sancionador en Materia Electoral, así como del Derecho Procesal Electoral, que derivan de los propios artículos 41, 60, 99 y 116, fracción IV, de la Constitución General de la República; además, de que tales dispositivos legales tienen el carácter de orden público y observancia general.

Lo anterior, sin que implique una vulneración a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, en la medida que en el propio Reglamento cuestionado no se están regulando cuestiones expresamente conferidas al legislador, ni modifica o altera el contenido de la legislación que reglamenta, con la previsión de la supletoriedad, porque tal figura tiene el objeto claro de complementar el referido reglamento ante sus posibles omisiones o para interpretar sus disposiciones, y con ello dar una debida coherencia al sistema jurídico electoral en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, privilegiando la congruencia con la ley que instrumenta, a fin de que exista una interpretación y aplicación armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley o del sistema normativo de la materia.

Incluso, debe precisarse que, atendiendo a la coherencia del sistema jurídico electoral y su debida integración normativa, aun en el supuesto de que el numeral reglamentario no previera expresamente la supletoriedad de la Ley General y la Ley de Medios, se tendría que acudir a dichos ordenamientos legales en lo no previsto expresamente, puesto que, en los mismos se regula lo concerniente a la existencia de un procedimiento sancionador en relación con el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, las reglas de los procedimientos sancionadores, así como los principios procesales

para la tramitación, sustanciación y resolución de los juicios y recursos en materia electoral.

De ahí que, se **desestime** el planteamiento de recurrente.

5.4.3. Inspección ocular y documentales públicas

El partido recurrente estima que los artículos 16, 19 y 20 del reglamento son incongruentes en el contexto en el que fueron modificados.

Lo anterior, porque desde la perspectiva del recurrente, con tales modificaciones se disminuyen las posibilidades de actuación y disposición de los quejosos y denunciados, conforme con lo siguiente:

- En el artículo 19 se hacen modificaciones a las visitas, pero no se consideró la posibilidad de que las partes acudan a las mismas, ofrezcan pruebas y argumenten durante la diligencia o de manera inmediata a su conclusión; lo cual es trascendente porque el artículo 21, apartado 2, del propio reglamento establece valor pleno de los hechos asentados, salvo prueba en contrario.
- El artículo 16 otorga valor pleno sólo a las documentales públicas protocolizadas ante fedatarios, sin reflexionarse que existen varios tipos de fedatarios, cuyas competencias difieren entre sí, respecto de los actos que cada uno de ellos puede consignar en sus libros; de forma que, el reglamento debe considerar las facultades de cada uno de ellos.

Para entender lo expuesto por el apelante, se puede enfatizar en la evolución reglamentaria de este precepto de la siguiente forma:

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
<p>DOCUMENTALES ARTÍCULO 16.</p> <p>1. Serán consideradas como documentales públicas las siguientes:</p> <p>I. Los documentos expedidos por las autoridades de los órganos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales, municipales, del Distrito Federal u órganos autónomos, dentro del ámbito de sus facultades.</p> <p>II. Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con las leyes respectivas.</p> <p>2. Serán documentales privadas todos los documentos que no reúnan los requisitos señalados en el numeral anterior.</p>	<p>No fue modificado este artículo.</p>	<p>ARTÍCULO 16. (ARTÍCULO MODIFICADO) DOCUMENTALES.</p> <p>1. Serán consideradas como documentales públicas las siguientes:</p> <p>I. Los documentos expedidos por las autoridades de los órganos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México u órganos autónomos, dentro del ámbito de sus facultades.</p> <p>II. Los documentos, debidamente protocolizados, expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con las leyes respectivas.</p> <p>III. El carácter de documental pública de los instrumentos emitidos por fedatarios públicos no releva a la autoridad de valorar si su contenido cumple con la suficiencia e idoneidad probatoria para demostrar los hechos que se pretenden acreditar.</p> <p>2. Serán documentales privadas todos los documentos que no reúnan los requisitos señalados en el numeral anterior.</p>
<p>PRUEBA DE INSPECCIÓN OCULAR ARTÍCULO 19</p> <p>1. La inspección ocular será realizada preferentemente por los vocales secretarios o, en su defecto, por el personal jurídico adscrito a las Juntas Locales y Distritales, a la Unidad Técnica, por otros funcionarios del Instituto en quienes el Secretario Ejecutivo delegue la fe pública propia de la función de oficialía electoral o, en su caso, por el personal del organismo público local que corresponda; lo anterior, para constatar la existencia</p>	<p>ARTÍCULO 19. (ARTÍCULO MODIFICADO)</p> <p>1. (...)</p>	<p>ARTÍCULO 19. (ARTÍCULO MODIFICADO) PRUEBA DE INSPECCIÓN OCULAR</p> <p>1. La inspección ocular será realizada preferentemente por los vocales secretarios o, en su defecto, por el personal jurídico adscrito a las Juntas Locales y Distritales, a la Unidad Técnica, por otros funcionarios del Instituto en quienes el Secretario Ejecutivo delegue la fe pública propia de la función de oficialía electoral o, en su caso, por el personal del organismo público local que corresponda; lo anterior, para constatar la existencia de los hechos investigados, así como</p>

SUP-RAP-789/2017

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
<p>de los hechos investigados, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados, lo que se asentará en acta que detalle las circunstancias de tiempo, modo y lugar y que deberá contener los requisitos siguientes:</p> <p>I. Los medios utilizados para cerciorarse que efectivamente se constituyó en los lugares que debía hacerlo.</p> <p>II. Expresar detalladamente lo observado con relación a los hechos sujetos a verificación.</p> <p>III. Precisar las características o rasgos distintivos de los lugares en los cuales se llevó a cabo la inspección, así como de los objetos a verificar.</p> <p>IV. Recabar tomas fotográficas o video del lugar u objeto inspeccionado.</p> <p>V. Firma del funcionario que concurra a la diligencia.</p> <p>2. La inspección ocular hará prueba plena siempre que se practique por funcionario del Instituto y se cumpla con los requisitos legales aplicables.</p>	<p>2. La Unidad Técnica podrá solicitar el apoyo y colaboración de la Oficialía Electoral para practicar las diligencias que se estimen necesarias para la debida sustanciación de los procedimientos de su competencia, las cuales se llevarán a cabo conforme al reglamento correspondiente, quedando obligada a remitir a la Unidad Técnica las constancias derivadas de su</p>	<p>de las personas, cosas o lugares que deban ser examinados, o cualquier circunstancia que a juicio de la autoridad que la ordena sea necesaria para la investigación, lo que se asentará en acta que detalle las circunstancias de tiempo, modo y lugar y que deberá contener, los requisitos siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>IV. Recabar tomas fotográficas o video del lugar u objeto inspeccionado, y asentarlo en el acta.</p> <p>(...)</p> <p>VI. Asentar cualquier otra circunstancia extraordinaria que suceda durante la diligencia, siempre que guarde relación con el objeto de la misma.</p>

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
	intervención.	
<p>RAZONES Y CONSTANCIAS ARTÍCULO 20</p> <p>1. La Unidad Técnica se allegará de los elementos necesarios para la sustanciación y Resolución de los procedimientos respectivos, para lo cual podrá levantar razón y constancia respecto de la información obtenida de fuentes diversas.</p> <p>2. La razón y constancia deberán contener al menos los elementos siguientes:</p> <p>I. Datos referentes al órgano que la dicta.</p> <p>II. Identificación del expediente en el que se emite.</p> <p>III. Lugar y fecha de realización.</p> <p>IV. Descripción de las fuentes de las cuales se obtuvo la información.</p> <p>V. Motivación y fundamentación.</p> <p>VI. Firma del Titular de la Unidad Técnica.</p> <p>3. La razón y constancia tendrá como finalidad obtener mayores elementos que incidan en el esclarecimiento de los hechos investigados.</p>	<p>No fue modificado este artículo.</p>	<p>ARTÍCULO 20. (ARTÍCULO MODIFICADO) RAZONES Y CONSTANCIAS</p> <p>1. La Unidad Técnica se allegará de los elementos necesarios para la sustanciación y Resolución de los procedimientos respectivos, para lo cual podrá levantar razón y constancia respecto de la información obtenida de fuentes diversas.</p> <p>2. La razón y constancia deberán contener al menos los elementos siguientes:</p> <p>I. Datos referentes al órgano que la dicta.</p> <p>II. Identificación del expediente en el que se emite.</p> <p>III. Lugar y fecha de realización.</p> <p>IV. Descripción de las fuentes de las cuales se obtuvo la información.</p> <p>V. Motivación y fundamentación.</p> <p>VI. Firma del Titular de la Unidad Técnica.</p> <p>VII. En el caso de constancias sobre contenido en internet o medios de información y comunicación, los pasos específicos que se siguieron para acceder a la información, así como los medios que se utilizaron.</p> <p>3. La razón y constancia tendrá como finalidad obtener mayores elementos que incidan en el esclarecimiento de los hechos investigados.</p> <p>4. La razón y constancia para efectos de valoración será considerada como una</p>

SUP-RAP-789/2017

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
		documental pública, respecto de la fuente consultada y los resultados que arrojó la misma, para ello debe contener los requisitos establecidos en el numeral 2 de este precepto.

Se **desestiman** los planteamientos del recurrente, toda vez que no existe incongruencia entre los preceptos cuestionados, en la medida que, en cuanto a la prueba de inspección ocular, la normativa electoral garantiza el principio de contradicción de la señalada prueba; y que el reglamento cuestionado no otorga el carácter de documento público a cualquiera expedido por un fedatario público, sino sólo a aquellos emitidos por quienes estén investidos de fe pública en términos de las leyes respectiva, lo cual implica que, sólo se consideran públicos aquellos emitidos por fedatarios en ejercicio de su esfera competencial.

Al respecto, es de precisar que, al resolver los expediente SUP-RAP-687/2017 y acumulados, esta Sala Superior advirtió la existencia de una clase de procedimientos que también versan sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, pero su inicio se da de forma distinta a un procedimiento administrativo de revisión de informes, ya que, puede iniciarse a petición de parte, con la presentación de una queja o denuncia, o bien, de manera oficiosa cuando el Consejo General, la Comisión de Fiscalización, o la Unidad Técnica de Fiscalización tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, **de los cuales incluso, pudo haber tenido**

conocimiento en el procedimiento de revisión de informes, ya sea anuales, de apoyo ciudadano, de precampaña o campaña.

En tales procedimientos sancionadores, se reconoce la **facultad investigadora** de la Unidad Técnica de Fiscalización para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar y sustanciar el expediente, donde incluso podrá ordenar el desahogo de reconocimiento o inspección ocular y pruebas periciales que estime determinantes, así como solicitar información y documentación a distintas autoridades, todo ello para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación, de conformidad con lo establecido en los artículos 15 a 21 y 36 del citado Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Inclusive, en esta clase de procedimientos los sujetos denunciados pueden ofrecer y admitir, distintos tipos de pruebas, no sólo documentales públicas y privadas, sino también, técnicas, periciales, de inspección ocular, testimoniales y confesionales, así como pruebas supervenientes.

De manera que, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos denunciados; dicho de otro modo, la búsqueda de la verdad, a fin de estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad, así como la imposición de una sanción, con independencia de que, su finalidad también sea la de esclarecer el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

Así, en tales procedimientos administrativos sancionadores, la autoridad nacional electoral tiene la responsabilidad de investigar si

SUP-RAP-789/2017

los hechos denunciados constituyen o no alguna infracción a la normatividad en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los sujetos obligados, y en el cual se garantiza la legítima defensa del inculpado mediante la presentación de las pruebas que su derecho convengan.

Conforme con lo anterior, se **desestima** el planteamiento del partido recurrente, en cuanto a la prueba de inspección ocular, en la medida que la normativa electoral garantiza el principio de contradicción de la señalada prueba.

En efecto, el partido parte de la premisa equivocada de que para el desahogo de la referida prueba es necesario que se cite a las partes a la correspondiente diligencia, a efecto de que puedan estar en posibilidad de ofrecer pruebas y realizar las manifestaciones que a su derecho convenga; sin embargo, pierde de vista que, como se ha señalado, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización tiene como finalidad, el esclarecimiento de los hechos o conductas denunciadas, esto es, arribar al conocimiento de la verdad de lo ocurrido, para que, a partir de tal conocimiento, determinar si los mismos constituyen una infracción y la responsabilidad por su comisión.

También como se ha señalado, en tal procedimiento sancionador la autoridad administrativa electoral despliega sus facultades de investigación, precisamente, para llegar a esa verdad de los hechos, para lo cual, puede ordenar una serie de diligencias, en los términos regulados en el reglamento ahora cuestionado.

En ese orden, el principio del debido proceso legal también rige en los procedimientos administrativos sancionadores, lo que implica la posibilidad de que el sujeto involucrado en la indagatoria

correspondiente, sea llamado al procedimiento respectivo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que le garanticen una adecuada y oportuna defensa, en lo relativo a tener pleno conocimiento del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que sustente su defensa; la oportunidad de alegar; y el dictado de una resolución que resuelva las cuestiones debatidas¹².

El principio de contradicción de la prueba, inherente al derecho de defensa, permite a las partes involucradas contradecir las pruebas de cargo, de forma que, viene a cumplir con el postulado de que *nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio*; por lo que, tal principio viene a ser una exigencia ineludible vinculada al derecho a un proceso con todas las garantías, para cuya observancia adquiere singular relevancia el deber de los órganos judiciales de posibilitarlo, de forma que, en el procedimiento probatorio se debe tener necesariamente un debate contradictorio, de tal manera que la convicción del juzgador sobre los hechos enjuiciados se debe alcanzar en contacto directo con los medios aportados a tal fin por las partes.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sustentado¹³ que las diligencias de inspección ordenadas en los procedimientos administrativos

¹² En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia siguiente: DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Época: Décima Época. Registro: 2005716. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.). Página: 396.

¹³ Jurisprudencia 28/2010. DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA.

sancionadores electorales tienen por **objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa de la existencia de los hechos irregulares denunciados**, por lo que, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción; ello, **si se toma en consideración que es la propia autoridad electoral administrativa quien, en ejercicio de sus funciones, practica de manera directa tales diligencias y constata las conductas o hechos denunciados.**

Por tanto, para que el juzgador esté en aptitud de reconocerle valor probatorio pleno se requiere que en el acta de la diligencia se asienten de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción del órgano resolutor que sí constató los hechos que se le instruyó investigar, como son: por qué medios se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo; que exprese detalladamente qué fue lo que observó en relación con los hechos objeto de la inspección; así como la precisión de las características o rasgos distintivos de los lugares en donde actuó, entre otros relevantes, sólo de esa manera dicho órgano de decisión podrá tener certeza de que los hechos materia de la diligencia sean como se sostiene en la propia acta; en caso contrario, dicha prueba se ve mermada o disminuida en cuanto a su eficacia probatoria.

En ese sentido, atendiendo a la naturaleza la prueba, así como del propio procedimiento administrativo sancionador, se estima que para

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 20 a 22.

la práctica de la inspección ocular no es indispensable que concurren el denunciado y, en su caso, el quejoso, porque dicha diligencia tiene por objeto que la autoridad electoral, en ejercicio de su facultad de investigación, dé fe de la existencia de determinados hechos, perceptibles por los sentidos, y su eficacia probatoria queda reducida exclusivamente a la constatación de esos hechos, por lo que las declaraciones que reciba el funcionario judicial que practique la diligencia en el momento de ésta, quedan al margen de la prueba de que se trata, sin formar parte de ella y, por lo mismo, no tiene valor alguno como elemento de convicción¹⁴.

Lo anterior, no implica que se niegue a las partes, principalmente al inculpado, la posibilidad de contradecir dicha prueba, ya sea ofrecida por el quejoso u ordenada por la autoridad en ejercicio de su facultad investigadora; porque, en términos del artículo 8 del propio reglamento, los actos y resoluciones emitidas dentro del procedimiento administrativo sancionador deben ser notificadas a los interesados; de manera que, los acuerdos de la Unidad Técnica mediante los cuales se admite la referida prueba, así como aquel que ordena su práctica se notifica a las partes e interesados, a efecto de posibilitar la correspondiente diligencia.

¹⁴ Véase la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiente:

INSPECCIÓN OCULAR, OBJETO DE LA.

La diligencia de inspección ocular tiene por objeto que el juzgador dé fe de la existencia de determinados hechos, perceptibles por los sentidos, y su eficacia probatoria queda reducida exclusivamente a la constatación de esos hechos, por lo que las declaraciones que reciba el funcionario judicial que practique la diligencia en el momento de ésta, quedan al margen de la prueba de que se trata, sin formar parte de ella y, por lo mismo, no tiene valor alguno como elemento de convicción.

Época: Quinta Época. Registro: 323113. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXII. Materia(s): Común. Página: 3362.

SUP-RAP-789/2017

Por su parte, el artículo 19, apartado 1, fracción VI, del propio reglamento prevé que, con motivo de la práctica de la diligencia, se habrá de emitir un acta en la que, entre otros requisitos, se deberá asentar cualquier circunstancia extraordinaria que suceda durante la diligencia, siempre que guarde relación con el objeto de la misma.

De esta manera, de la interpretación sistemática y funcional de tal normativa, es dable considerar que las partes pueden acudir a la diligencia de inspección y que, incluso, pueden manifestar lo que a su interés convenga, lo cual se deberá asentar en el acta que se emita; en la medida que, se les notifica la práctica de la citada diligencia

No obstante, se reitera, dada la naturaleza de la prueba y que su eficacia probatoria se reduce exclusivamente a la constatación de los hechos denunciados, su práctica puede realizarse válidamente aun cuando no concurren las partes involucradas.

Además, es de tener presente que el artículo 35, apartado 2, del reglamento cuestionado, dispone que concluida la investigación se debe notificar a esas partes involucradas para que, en el plazo de setenta y dos horas, manifiesten lo alegatos que consideren pertinentes; asimismo, el diverso numeral 36 Bis, establece que las partes que formen parte de la relación jurídico-procesal en los procedimientos oficiosos y de queja en materia de fiscalización, pueden tener acceso al expediente.

Igualmente, es de considerar que en términos del artículo 15, fracción VI, del propio reglamento, en el procedimiento que nos

ocupa, se pueden ofrecer y aportar pruebas supervenientes¹⁵; así como que, el diverso artículo 37, apartado 1, el cierre de instrucción se realiza hasta que ha concluido la etapa de alegatos.

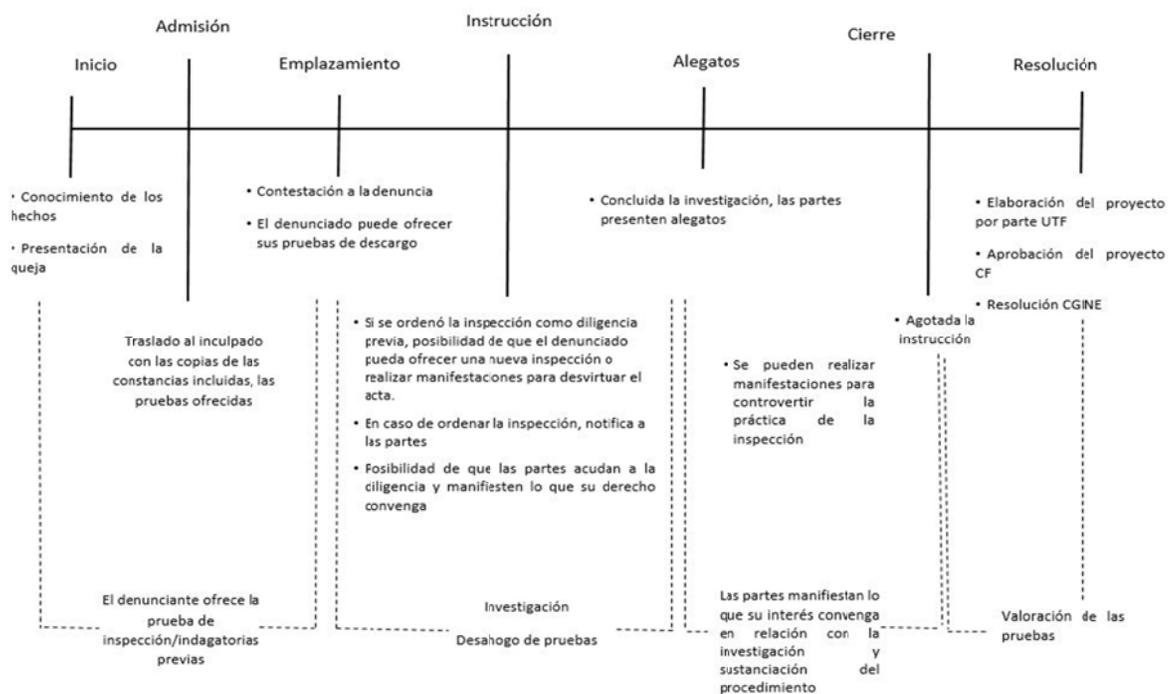
Además, el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, se sigue en forma de juicio, y se conforma de diversas fases procedimentales que permiten advertir que en su configuración reglamentaria, se garantiza el derecho fundamental al debido proceso, en la medida que, entre otros aspectos, los denunciados o inculcados tienen la oportunidad jurídica y procedimental de contradecir las pruebas aportadas por el denunciante o bien las obtenidas por la autoridad fiscalizadora en ejercicio de su facultad de investigación, como se demuestra de la siguiente manera:

Etapa	Actuación	Fundamento del Reglamento
Inicio	-Conocimiento de hechos (oficioso) -Presentación queja	Art. 26.1 Art. 27.1
Admisión	-Si reúne los requisitos -Fijación en estrados y notificación con traslado de copias de constancias al denunciado	Art. 34.1 Art. 34.2
Emplazamiento	-5 días para que el denunciado conteste el escrito y aporte pruebas	Art. 35.1

¹⁵ Entendiéndose por tales, los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción [artículo 16, apartado 4, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral].

Etapa	Actuación	Fundamento del Reglamento
Instrucción	-Investigación -Desahogo de pruebas aportadas -Requerimientos	Art. 34.2 Art. 36.1
Alegatos	-Concluida la investigación se notifica a las partes para que manifiesten alegatos	Art. 35.2
Cierre	-Agotada la instrucción	Art. 37.1
Resolución	-Elaboración del proyecto de resolución -Presentación a la comisión de fiscalización -Votación del CG	Art. 37.2 Art. 38.1

Como puede observarse, la configuración del procedimiento administrativo sancionador, permite advertir que existen diversas oportunidades dentro del mismo para que las partes involucradas se puedan inconformar de las pruebas en cuanto su ofrecimiento o desahogo, como se advierte en la siguiente representación gráfica:



Por tanto, de la interpretación de tales preceptos, en relación con los principios del debido proceso y de contradicción de la prueba, lleva a estimar que tales principios se encuentran debidamente garantizado en el reglamento que se cuestiona, en relación con la prueba de inspección.

Lo anterior en la medida que, como puede advertirse de la secuencia procedimental, se corre traslado con las constancias del expediente al inculpado, incluidas las pruebas aportadas por el denunciante, a efecto de que manifieste lo que su interés convenga y aporte los correspondientes elementos de prueba, además, la autoridad debe notificar a las partes sus determinaciones, entra las que se encuentran aquellas relacionadas con la práctica de diligencias en relación con la investigación, así como que las propias partes involucradas tienen acceso permanente a las constancias, incluidas, la derivadas de la práctica de la inspección, aunado a que pueden realizar los alegatos pertinentes y aportar las pruebas supervenientes que estimen necesarias para desvirtuar el valor probatorio de tal inspección, durante la fase de instrucción del procedimiento que concluye, precisamente, con la fase de alegatos, en términos del artículo 21, apartado 2, del propio reglamento¹⁶.

¹⁶ **Artículo 21.**

Valoración de las pruebas

[...]

2. Las documentales públicas, las inspecciones oculares, así como las razones y constancias realizadas por la autoridad electoral tendrán valor probatorio pleno respecto de su autenticidad o veracidad de los hechos a los que se refieran, salvo prueba en contrario.

[...]

SUP-RAP-789/2017

En consecuencia, si respecto de la inspección ocular, para su diligencia no es necesaria la concurrencia de las partes involucradas, y éstas tienen debidamente garantizado, en la normativa cuestionada, los principios de debido proceso y contradicción de la prueba, es que debe **desestimarse** el planteamiento del recurrente.

Igualmente, resulta **ineficaz** el planteamiento del recurrente en relación con que, indebidamente, la autoridad electoral responsable, al modificar el artículo 16 del reglamento, no tomó en cuenta que existen diversos tipos de fedatarios, cuyas competencias varían conforme con los actos respecto de los cuales pueden asentar en sus libros, por lo que resultaba necesario que el ordenamiento cuestionado considerara las facultades de cada uno de ellos.

En efecto, el dispositivo cuestionado no otorga el carácter de documento público a cualquiera expedido por un fedatario público, sino sólo a aquellos emitidos por quienes estén investidos de fe pública en términos de las leyes respectiva; lo cual implica que, sí se está considerando a las diferentes competencias de los distintos fedatarios.

El concepto de fe pública se refiere, básicamente, a un acto subjetivo de creencia o confianza, así como a la seguridad que emana de un documento; de manera que, a través de la fe pública se está en presencia de afirmaciones que, objetivamente, deben ser

aceptadas como verdaderas por los miembros de una sociedad civil, **en acatamiento al ordenamiento jurídico que lo sustenta**¹⁷.

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la fe pública es originalmente un atributo del Estado, en virtud de su imperio, que se ejerce a través de los órganos estatales, ya que, por disposición de la ley, **los fedatarios la reciben mediante la patente respectiva**, y aunque conforme al sistema jurídico mexicano no forman parte de la organización del Poder Ejecutivo sí son vigilados por éste.

Así, por medio de la fe pública, el Estado garantiza que son ciertos determinados hechos que interesan al Derecho; de ahí que, deba considerarse como la garantía de seguridad jurídica que da el fedatario tanto al Estado como al particular, ya que al determinar que un acto se otorgó conforme a derecho y que lo relacionado con él es cierto, contribuye al orden público, a la tranquilidad de la sociedad en que se actúa y a dar certeza jurídica¹⁸. La fe pública puede ser judicial, mercantil, registral y notarial.

Así, se ideó un sistema de investir a una persona de una función autenticadora, de modo que al expedir un documento o constatar un hecho, pudiera decirse que estaba presente el Estado mismo, puesto que en nombre de éste actúa.

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Universidad Nacional Autónoma de México. Visible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/9.pdf>

¹⁸ FE PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA. Época: Novena Época. Registro: 169497. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Civil. Tesis: 1a. LI/2008. Página: 392.

SUP-RAP-789/2017

Así, el Estado como guardián de la fe pública, faculta a diversos entes jurídicos para su otorgamiento, tal es el caso de los servidores públicos investidos, precisamente, de esa fe pública, así como de los Notarios y Corredores Públicos, que actúan de manera privada, únicamente, en cuanto a que es a un particular a quien se le encomienda y confiere dicha facultad¹⁹.

En ese contexto, Fedatario Público es la persona que por disposición de la ley está facultada para realizar una función autenticadora a nombre del Estado, de tal manera que, su dicho es verdad oficial; por lo que, su intervención otorga certeza jurídica al contenido de documentos o a los actos en los que interviene.

Esto es, los fedatarios están investidos de fe pública y facultados para autenticar, así como dar forma en los términos de ley, a los instrumentos en que se consignent los actos y hechos jurídicos.

Su función es protocolaria, por lo que debe siempre asentar en el protocolo, el instrumento que se otorgue ante su fe. El fedatario no puede autorizar acto alguno si no lo hace constar en los folios o en el Libro de Registros de Cotejos que forma el protocolo, por lo que, fuera de éste no puede darse la función dadora de fe²⁰.

¹⁹ https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/9/r9_10.pdf

²⁰ Al respecto, el artículo 26 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal dispone:

Artículo 26.- La función autenticadora es la facultad otorgada por la Ley al Notario para que se reconozca como cierto lo que éste asiente en las actas o escrituras públicas que redacte, salvo prueba en contrario.

La función autenticadora deberá ejercerla de manera personal y en todas sus actuaciones de asesoría, instrumentación y juicio, conducirse conforme a la prudencia jurídica e imparcialmente.

En ese sentido, es verídico que, en general, las legislaciones procesales del país catalogan como documentos públicos a los expedidos en ejercicio de sus funciones, por un fedatario público, y que en juicio hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por el fedatario público. Empero, no existe texto legal alguno en el sistema jurídico mexicano, que confiera a los documentos expedidos por un fedatario público en ejercicio de sus funciones, la calidad o el atributo de verdad incontrovertible; de manera que, tales actas y certificaciones admiten prueba en contrario.

La función notarial es el conjunto de actividades que el notario realiza conforme a las disposiciones de esta Ley, para garantizar el buen desempeño y la seguridad jurídica en el ejercicio de dicha función autenticadora. Posee una naturaleza compleja: es pública en cuanto proviene de los poderes del Estado y de la Ley, que obran en reconocimiento público de la actividad profesional de notario y de la documentación notarial al servicio de la sociedad. De otra parte, es autónoma y libre, para el notario que la ejerce, actuando con fe pública.

Por su parte, el artículo 6, fracciones V, VI y VII, de la Ley Federal de Correduría Pública, establece:

ARTICULO 6o.- Al corredor público corresponde:

[...]

V. Actuar como fedatario público para hacer constar los contratos, convenios y actos jurídicos de naturaleza mercantil, excepto en tratándose de inmuebles, así como en la emisión de obligaciones y otros títulos valor; en hipotecas sobre buques, navíos y aeronaves que se celebren ante él, así como para hacer constar los hechos de naturaleza mercantil; Fracción reformada DOF 23-05-2006

VI. Actuar como fedatario en la constitución y en los demás actos previstos por la Ley General de Sociedades Mercantiles incluso aquellos en los que se haga constar la representación orgánica; Fracción reformada DOF 23-05-2006

VII. Cotejar y certificar las copias de las pólizas o actas que hayan sido otorgadas ante ellos, así como de los documentos que hayan tenido a la vista que sean de los referidos en los artículos 33 a 50 del Código de Comercio, y Fracción

[...]

SUP-RAP-789/2017

En el contexto señalado, la actuación de los fedatarios públicos está sujeta a la potestad del legislador para ampliarla o restringirla a fin de garantizar su adecuado desarrollo, así como para otorgar certeza y seguridad jurídica a los destinatarios de sus servicios, en beneficio del interés público²¹.

En ese sentido se ha pronunciado esta Sala Superior, al considerar que, tanto las autoridades auxiliares en la jornada electoral como los notarios, están sujetos a su ámbito legal de competencia; de forma que, para determinar el tipo de actividad que se encuentran en posibilidades de conducir, es menester acudir a las atribuciones que cada uno de dichos órganos tienen encomendadas en el orden normativo; por tanto, la validez de los documentos que emita cada uno de ellos, depende de que sea como consecuencia del ejercicio de las atribuciones que tengan encomendadas²².

En tal contexto, el ejercicio de la fe pública está sujeta a las competencias y atribuciones que la ley le otorga a cada fedatario, de manera que sólo pueden dar fe respecto de aquellos actos que la normativa que les es aplicable les permite, por lo que, no todo documento expedido por un fedatario público tendrá el carácter de

²¹ Resulta orientadora la siguiente tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: CORREDORES PÚBLICOS. NATURALEZA JURÍDICA DE SU ACTIVIDAD Y ALCANCES DE LA FE PÚBLICA QUE LES OTORGA EL ESTADO. Época: Novena Época. Registro: 169521. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Civil. Tesis: 1a. L/2008. Página: 390.

²² Tesis XLVI/2001. AUTORIDADES AUXILIARES EN LA JORNADA ELECTORAL Y NOTARIOS. ESTÁN SUJETOS A SU ÁMBITO LEGAL DE COMPETENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ). Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 35 y 36.

documental pública y valor probatorio pleno, sino sólo aquellos emitidos conforme a sus atribuciones.

Por tanto, carece de razón el recurrente cuando aduce que el precepto reglamentario cuestionado no considera que los fedatarios tienen distintas atribuciones, por lo que, indebidamente confiere el carácter de documental pública con valor probatorio pleno, a todo documento emitido por cualquier fedatario sin considerar sus competencias.

Lo anterior es así, porque el recurrente realiza una lectura aislada y sesgada del dispositivo reglamentario, ya que, pasa por inadvertido que la propia porción normativa impugnada, no considera a todo documento suscrito por un fedatario con el carácter de público, sino **sólo aquellos debidamente protocolizados, por quienes están investidos de fe pública de acuerdo con las leyes respectivas.**

De esta forma, al interpretar de manera sistemática y funcionar el referido precepto, particularmente, la porción relativa *de acuerdo con las leyes respectivas*, lleva a estimar que el propio reglamento señala que sólo tendrán el carácter de públicos los documentos emitidos por los fedatarios públicos en ejercicio de las atribuciones y competencias que la normativa aplicable les confiere; de forma que, aquellos documentos o instrumentos emitidos por fedatarios fuera de su esfera competencial, carecen de ese carácter de documentos públicos.

Lo anterior, se refuerza si se tiene en cuenta que, la fracción III el propio artículo 16, dispone que el carácter de documental pública de los instrumentos emitidos por los fedatarios públicos, no releva a la autoridad de valorar si su contenido cumple con la suficiencia e

SUP-RAP-789/2017

idoneidad probatoria para demostrar los hechos que se pretenden acreditar.

En ese orden de ideas, es de considerar que la autoridad administrativa electoral, al momento de valorar los documentos aportados con el carácter de públicos, al ser emitidos por fedatarios públicos, está constreñida a verificar que tal fedatario hubiera emitido el documento en cuestión en ejercicio de sus atribuciones y competencias, así como que se cumplan los demás requisitos que la correspondiente legislación aplicable establece para el ejercicio de la fe pública; ya que en caso, de que no se reúnan tales parámetros, es claro, que el documento en cuestión no puede considerarse como público, derivado de un indebido ejercicio de la fe pública por rebasar el ámbito de competencial respectivo, o no se reúnen el resto de los requisitos legales atinentes.

Ahora bien, no pasa inadvertido que el recurrente también impugna el artículo 20 del reglamento cuestionado, sin embargo, no plantea argumento alguno al respecto, de forma que tal cuestionamiento deviene en genérico, por lo que resulta **ineficaz**.

En consecuencia, se **desestiman** los planteamientos del recurrente, en el sentido de que las modificaciones a los artículos 16, 19 y 20 del reglamento, son incongruentes en el contexto en que se modificaron, lo que ocasiona una pérdida de objetividad en el procedimiento.

Lo anterior, porque tal argumento lo hace depender de una deficiente regulación de las pruebas documental pública e inspección ocular, lo cual se ha desestimado en los términos ya analizados.

5.4.4. Prueba pericial

Refiere el apelante que la autoridad responsable excede su facultad reglamentaria al modificar las reglas de la prueba pericial, lo que, en su concepto, produce una vulneración al principio de independencia, atento que se somete la autoridad electoral a las decisiones de otro Poder del Estado mexicano a través de la lista certificada de peritos que elabora el Consejo de la Judicatura Federal.

Además, el partido político aduce que la autoridad responsable soslayó que la prueba pericial es de contrastación, por lo que, de manera indebida, no estableció la vista a las partes con el dictamen que, en su caso, rinda el perito.

La evolución reglamentaria del precepto se evidencia de esta forma:

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
<p>PRUEBA PERICIAL ARTÍCULO 18</p> <p>1. Son pruebas periciales las consideradas como el dictamen que contenga el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte y tendrán lugar siempre que para el examen de hechos, objetos o documentos, se requieran conocimientos especiales.</p> <p>2. La Unidad Técnica valorará la pertinencia de realizar las pruebas periciales para el caso en específico, así también determinará, en su caso, si procede nombrar un perito en cualquier procedimiento que así lo amerite.</p>	<p>No fue modificado este artículo</p>	<p>ARTÍCULO 18. (ARTÍCULO MODIFICADO) PRUEBA PERICIAL</p> <p>1. Son pruebas periciales las que implican la emisión de un Dictamen que contenga el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte y tendrán lugar siempre que para el examen de hechos, objetos o documentos, se requieran conocimientos especiales.</p> <p>2. Las pruebas periciales pueden ser ofrecidas y solicitadas por las partes, o determinadas de oficio por la Unidad Técnica, quien valorará la pertinencia de realizar las pruebas periciales para el caso en específico, así también determinará, en su caso, si procede nombrar un perito en cualquier procedimiento que</p>

SUP-RAP-789/2017

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
<p>3. Para tales efectos, el perito que se nombre deberá formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal, si el Instituto ejerce sus facultades de delegación se realizará conforme a las disposiciones jurídicas locales.</p> <p>4. La designación del perito corresponderá al primero en el orden de la lista del Consejo de la Judicatura Federal, de existir imposibilidad se nombrará al siguiente.</p> <p>5. El nombramiento del perito se hará constar mediante Acuerdo en el que se precise el tipo de prueba pericial, nombre y datos del perito; así como la pretensión de la misma.</p> <p>6. El Acuerdo se notificará al perito dentro de los cinco días siguientes a la designación.</p> <p>7. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el perito deberá presentarse en las oficinas de la Unidad Técnica para aceptar y protestar el cargo conferido, debiendo exhibir título de la profesión o disciplina a que pertenezca, si el desempeño de la misma requiere de su registro y autorización por la autoridad competente. La aceptación y protesta del cargo deberá constar en un Acuerdo emitido por la autoridad fiscalizadora, en el que además deberá constar el cuestionario con el que desahogará la pericial a su cargo.</p>		<p>así lo amerite.</p> <p>3. Para tales efectos, el perito que se nombre deberá formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal. Si el Instituto ejerce sus facultades de delegación o el procedimiento se encuentra vinculado con hechos correspondientes al ámbito local, se realizará conforme a las disposiciones jurídicas locales.</p> <p>4. La designación del perito corresponderá al primero en el orden de la lista del Consejo de la Judicatura Federal, de existir imposibilidad se nombrará al siguiente.</p> <p>5. El nombramiento del perito se hará constar mediante Acuerdo en el que se precise el tipo de prueba pericial, nombre y datos del perito; así como la pretensión de la misma.</p> <p>6. El Acuerdo se notificará al perito dentro de los tres días siguientes a la designación.</p> <p>7. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el perito deberá presentarse en las oficinas de la Unidad Técnica para aceptar y protestar el cargo conferido, debiendo exhibir título o cédula de la profesión o disciplina a que pertenezca, si el desempeño de la misma requiere de su registro y autorización por la autoridad competente. La aceptación y protesta del cargo deberá constar en un Acuerdo emitido por la autoridad fiscalizadora, en el que además deberá constar el cuestionario con el que desahogará la pericial a su cargo.</p>

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
8. Posteriormente, rendirá por escrito su dictamen pericial dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que protestó el cargo, el cual una vez vencido, se podrá ampliar tres días a petición del perito , por causa justificada.		8. Posteriormente, rendirá por escrito su Dictamen pericial dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que protestó el cargo, el cual una vez vencido, se podrá ampliar tres días a consideración de la Unidad Técnica, y a petición del perito , por causa justificada.

El argumento relativo a la vulneración a los principios de autonomía e independencia de la función electoral, al establecerse que el perito que se nombre debe formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal, debe desestimarse, en la medida que no se trata de un acto novedoso que autorice su impugnación, ya que, tal porción normativa no fue motivo de modificación (apartado 4 del artículo 18).

En efecto, como se razonó anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la reforma o adición a una norma general autoriza su impugnación, siempre que se trate de un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente la tal disposición.

No obstante, el Máximo Tribunal Constitucional también ha razonado que el anterior criterio, no resulta aplicable en aquellos casos en los que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, al no existir en el legislador la voluntad del legislador de reformar, adicionar, modificar o, incluso, de repetir el

SUP-RAP-789/2017

texto de la norma general, por lo que no puede considerarse como un acto nuevo que autorice su impugnación²³.

En el contexto jurisprudencial invocado, se **desestima** el planteamiento de recurrente, en la medida que pretende controvertir una norma reglamentaria que no puede considerarse como un acto novedoso que permita su impugnación.

En efecto, el recurrente pretende controvertir la disposición que establece que el perito que se nombre debe formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal; previsión reglamentaria que ya se encontraba, tal cual, en el texto anterior, como se advierte en el cuadro asentado anteriormente; en los siguientes términos: *3. Para tales efectos, el perito que se nombre deberá formar parte de la lista que emita el Consejo de la Judicatura Federal.*

De esta forma, si bien el artículo 18 fue modificado a través del acuerdo impugnado, tales modificaciones correspondieron a lo siguiente:

- Las pruebas periciales pueden ser ofrecidas y solicitadas por las partes, o determinadas de oficio por la Unidad Técnica.
- Si el procedimiento sancionador está vinculado con hechos correspondientes al ámbito local, la designación del perito se realizará

²³ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Época: Novena Época. Registro: 170882. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 96/2007. Página: 742.

conforme con las disposiciones jurídicas locales.

- El acuerdo de designación se notificará al perito dentro de los tres días siguientes a tal designación.
- El plazo para rendir por escrito el dictamen pericial, se puede ampliar por tres días a consideración de la Unidad Técnica.

Por tanto, si la porción normativa que se pretende impugnar (apartado 4 del artículo 18) no fue motivo de modificación alguna, no se aprecia la voluntad de la autoridad de reformarla, adicionarla o repetir su texto, de forma que, no estamos ante un nuevo acto susceptible de ser impugnado; y de ahí que, deba **desestimarse** el planteamiento del recurrente.

Asimismo, es de señalar que, en todo caso, el planteamiento del recurrente deviene en **ineficaz**, porque no se advierte que, con el hecho de que los peritos que sean nombrados, deben formar parte de la lista que integra el Consejo de la Judicatura Federal, se vulnere la autonomía e independencia del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, dado que el referido Consejo de la Judicatura Federal de manera alguna interviene en la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, sino que, la sustanciación, investigación y resolución de tales procedimientos corresponde a los órganos del Instituto Nacional Electoral competentes para ello.

Por otro lado, también se **desestima** el argumento del recurrente en el sentido de que la responsable omitió considerar la naturaleza contradictoria de la prueba pericial, por lo que se debió establecer la posibilidad de que se diera vista a las partes con el dictamen pericial para que aleguen lo que su derecho conviniera, a través de un diverso perito.

SUP-RAP-789/2017

La anterior, calificativa obedece a que, atendiendo a la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, en el cual la autoridad fiscalizadora tiene la responsabilidad de investigar los hechos denunciados, para estar en posibilidad jurídica de poder establecer si constituye o no una infracción, y en el que se garantiza la legítima defensa del sujeto obligado, así como las propias reglas que regulan tal procedimiento, se estima que el principio de contradicción de la prueba se encuentra debidamente garantizado.

Como se razonó al analizar el planteamiento relativo a la prueba de inspección ocular, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización tiene como propósito la investigación respecto de la presunta comisión de un ilícito o infracción en la materia, por lo que, se deben respetar a favor de los inculpados las garantías relativas al debido proceso, entre ellas, particularmente, el principio de contradicción de la prueba.

De esta forma, conforme con los artículos 15, apartado 1, fracción IV, y 18, apartado 1, del reglamento cuestionado, en el procedimiento que nos ocupa se pueden ofrecer y admitir, entre otras, la prueba pericial, siempre que el procedimiento no se encuentre vinculado al proceso electoral y a sus resultados. Tal prueba es aquella que implica la emisión de un dictamen que contenga el juicio, valoración u opinión de personas que cuenten con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica, o arte, y tendrá lugar siempre que, para el examen de hechos, objetos o documentos, se requieran conocimientos especiales.

El apartado 2 del señalado artículo 18 dispone que las pruebas periciales pueden ser ofrecidas y solicitadas por las partes o determinadas de oficio por la Unidad técnica, quien valorará la

pertinencia de realizarla para el caso específico, así como, en su caso, la procedencia de nombra un perito que así lo amerite.

De esta forma, la pericial se trata de una prueba técnica que requiere conocimientos especiales para su desahogo, ya que se desarrolla por personas que cuentan con una preparación especializada en alguna ciencia, profesión, técnica o arte, cuya opinión resulta necesaria para el asesoramiento técnico o práctico de la autoridad resolutora respecto de temas que escapan de su conocimiento común, a efecto de que se encuentre en la aptitud de contar con los elementos suficientes que le permitan resolver conforme a derecho²⁴.

En el referido contexto, atendiendo a la interpretación sistemática y funcional de la norma cuestionada, atendiendo a los principios de justicia efectiva y debido proceso, se estima que en momento alguno se priva a alguna de las partes implicadas, el derecho a contradecir el correspondiente dictamen, aun cuando, se considere que, al tratarse de una prueba técnica, las misma sólo puede combatirse por una persona que acredite contar con conocimientos especiales requeridos.

En efecto, de la forma en la cual está configurada la práctica de la prueba pericial, no es dable sostener que se establezca un régimen de perito único, sino que, de la referida interpretación, se deja al

²⁴ Tesis XLVI/2015. PERICIAL. POR SU NATURALEZA Y LOS CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS QUE APORTA, CONSTITUYE UNA PRUEBA TÉCNICA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, página 103.

SUP-RAP-789/2017

arbitrio de las partes involucradas oponerse a través de una diversa pericial.

En principio, es claro que, como se demostró al estudiarse los agravios relacionados con la inspección ocular, el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización está configurado de tal forma que se garantiza plenamente el principio de contradicción de la prueba; de manera que, tanto denunciante como el inculpado pueden ofrecer el desahogo de la prueba pericial respecto de un hecho, objeto o documento, relacionados con la materia de denuncia.

Así, el artículo 29 de reglamento dispone que en las quejas (denuncias) en materia de fiscalización, entre otros requisitos, se deben relacionar todas y cada una de las pruebas que se ofrezcan con cada uno de los hechos narrados. En tanto que, los artículos 34, apartado 2, y 35, apartado 1, señala que admitida la queja o iniciado el procedimiento oficioso, la Unidad Técnica emplazará al probable responsable, corriéndole traslado con copia de las constancias, para que, en un plazo improrrogable de cinco días hábiles, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.

Por tanto, si el quejoso ofrece la prueba pericial y la misma es admitida en el acuerdo de admisión o de inicio, es claro que, al correrle traslado al inculpado con las constancias, también puede ofrecer la prueba pericial respecto del mismo objeto, documento o hecho, las cuales tendrían que desahogarse al mismo tiempo.

Finalmente, no escapa a la vista que, concluida la investigación se notifica a las partes involucradas para que manifiesten, en vía de alegatos, lo que consideren conveniente, lo cual implica que, al

conocer del desahogo de una prueba pericial, realicen las manifestaciones conducentes para desvirtuar el contenido del correspondiente dictamen; más aún, si se considera que el cierre de instrucción se da, precisamente, al concluir la fase de alegatos.

Así, dado que, como se ha razonado, la forma en que se configura la prueba pericial en el reglamento cuestionado, de forma alguna limita o restringe los derechos de las partes involucradas, particularmente, el de poder contradecir tal prueba.

Por el contrario, se advierte que tal configuración persigue fines que encuentran acomodo constitucional, como lo es el de la celeridad procedimental, tomando en cuenta la dinámica de la materia electoral, evitando la realización de cuestionamientos prolongados y repetitivos respecto de un mismo hecho, bien u objeto.

La naturaleza del contencioso electoral, por lo breve de los plazos con los que se cuenta, no prevé, por regla general, términos probatorios o los previstos son muy breves, como son los necesarios para que se desahoguen las pruebas como se haría en otras materias²⁵, porque ello generaría un retraso innecesario en la dinámica del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

En consecuencia, si la interpretación de la normativa reglamentaria aplicable genera la convicción de que la regulación para el desahogo

²⁵ De acuerdo con el artículo 34 del propio reglamento, la Unidad de Fiscalización cuenta con cinco días para admitir la queja o dar inicio al procedimiento sancionador, y con noventa días para presentar el correspondiente proyecto, contados a partir de la admisión; lo cual arroga que la tramitación y sustanciación del procedimiento sancionador, en el cual se admite, desahogan y practican pruebas, así como en la que se desarrolla la correspondiente investigación, debe tener una duración máxima de noventa y cinco días.

de la prueba testimonial se ajusta a los principios de debido proceso, contradicción de la prueba y economía procesal, se debe desestimar el planteamiento del recurrente.

5.4.5. Improcedencia

En opinión del partido recurrente, no es posible que el reglamento establezca causales de improcedencia por hechos “notoriamente inverosímiles”, sin considerar el fondo del asunto planteado.

En igual sentido, aduce que la incorporación de esta figura procesal abre las puertas a la arbitrariedad, lo cual debe esquivarse estableciendo que las causales e improcedencia son de estricta aplicación y bajo el principio *pro persona*.

La disposición impugnada fue diseñada a través de los diferentes acuerdos por parte de la responsable de la siguiente forma:

ACUERDOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN		
INE/CG264/2014	INE/CG1048/2015	INE/CG614/2017
<p>IMPROCEDENCIA ARTÍCULO 30</p> <p>1. El procedimiento será improcedente cuando:</p> <p>I. Los hechos narrados en la denuncia resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.</p>	<p>Artículo 30. (Artículo modificado)</p> <p>1. El procedimiento será improcedente cuando:</p> <p>I. (...)</p>	<p>ARTÍCULO 30. (ARTÍCULO MODIFICADO) IMPROCEDENCIA</p> <p>1. El procedimiento será improcedente cuando:</p> <p>I. Los hechos narrados en el escrito de queja resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.</p> <p>En la utilización de esta causal no podrán utilizarse consideraciones atinentes al fondo del asunto.</p>

Se **desestima** el argumento del recurrente, porque, contrario a lo planteado, la adecuada intelección de la normativa cuestionada, implica que las quejas o denuncias en materia de fiscalización serán improcedentes cuando de **manera clara y evidente los hechos denunciados no hayan acontecido**, esto es que sea patente y absolutamente indudable la inverosimilitud de tales hechos denunciados.

Sin embargo, la previsión que autoriza el desechamiento, sin prevención alguna, no implica que, para acreditar tal inverosimilitud la autoridad fiscalizadora pueda realizar un análisis correspondiente al fondo del asunto o valoración de pruebas, ya que, para ello de admitirse y sustanciarse el correspondiente procedimiento sancionador.

En consecuencia, no se advierte la incongruencia alegada por el recurrente en la porción normativa impugnada, en la medida que, establece de manera clara y precisa que para la actualización de la causa de improcedencia no se pueden realizar consideraciones o análisis que corresponden al estudio de la actualización de la infracción denunciada y de la probable responsabilidad de los sujetos implicados; por lo que, de no acreditarse tal causa de improcedencia que se analiza, de manera notoria e indudable en un caso concreto, o se tiene dudas respecto de la operancia de tales causas en cuanto a la verosimilitud, es evidente que debe admitirse la denuncia y sustanciar el procedimiento administrativo sancionador a efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita la resolución que en Derecho corresponda.

Ciertamente, en el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, las quejas o denuncias serán improcedentes cuando los hechos denunciados sean **notoriamente**

inverosímiles o, aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable en materia de fiscalización. La consecuencia de que se actualice tal causa de improcedencia es el desechamiento de la denuncia, sin prevención alguna [artículo 31, apartado 1, fracción II, del reglamento].

Al respecto, esta Sala Superior ha sustentado que las normas que establecen causas de improcedencia con disposiciones específicas que **sólo admiten la interpretación estricta y rechazan la extensiva, o la que se funde en la analogía o en la mayoría de razón**, por lo cual sólo comprenden los casos clara y expresamente incluidos en ellas²⁶.

Asimismo, este órgano jurisdiccional constitucional ha considerado que la actualización de las causas de improcedencia constituye una sanción para el actor o promovente ante el incumplimiento de la carga procesal de satisfacer los requisitos legales necesarios para la viabilidad del correspondiente medio de impugnación.

De esa manera, el acceso a la justicia constituye la regla y la improcedencia, la excepción, que como tal **debe aplicarse cuando se satisfagan claramente y en su totalidad sus elementos constitutivos**²⁷.

²⁶ Tesis VI/98. CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 38 y 39.

²⁷ Jurisprudencia 16/2005. IMPROCEDENCIA. LAS CAUSAS FUNDADAS EN DEFICIENCIAS DE LA DEMANDA SÓLO SE ACTUALIZAN SI SON IMPUTABLES A

En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁸, al sustentar que procede el desechamiento de una demanda cuando se encuentre un motivo e indudable de improcedencia, debiendo entender por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es.

De esta forma, **un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones**, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento correspondiente, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

Por tanto, **para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos** que se acompañen y, así, considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque **los hechos en que se apoya hayan sido**

LOS PROMOVENTES. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 82.

²⁸ DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. Época: Novena Época. Registro: 186605. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Julio de 2002. Materia(s): Común. Tesis: 2a. LXXI/2002. Página: 448.

manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables.

Por el contrario, de **no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda**, pues, de lo contrario, se estaría privando al promovente de su derecho fundamental de acceso a la justicia y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.

Asimismo, el Tribunal Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que cuando **la causal de improcedencia sea notoria, manifiesta e indudable, de manera que con ningún elemento de prueba pueda desvirtuarse**, procede decretar de manera inmediata el sobreseimiento en el juicio de garantías, y a que estimar lo contrario traería consigo el retardo en la impartición de justicia, lo que es contrario al espíritu que anima al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial²⁹.

²⁹ SOBRESEIMIENTO. PROCEDE DECRESTARLO FUERA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, CUANDO SE ACTUALICE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, MANIFIESTA E INDUDABLE. Época: Novena Época. Registro: 184572. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Marzo de 2003. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 10/2003. Página: 386.

En tal contexto debe interpretarse la porción normativa impugnada, que establece, textualmente, lo siguiente:

ARTÍCULO 30. (ARTÍCULO MODIFICADO)

IMPROCEDENCIA

1. El procedimiento será improcedente cuando:

I. Los hechos narrados en el escrito de queja resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.

En la utilización de esta causal no podrán utilizarse consideraciones atinentes al fondo del asunto.

[...]

Como puede apreciarse, la norma impugnada requiere para la actualización de la causa de improcedencia de las quejas en materia de fiscalización, la notoriedad en la inverosimilitud de los hechos narrados. Inverosímil

De esta forma, se estima que la adecuada intelección de la normativa invocada, implica que las quejas o denuncias en materia de fiscalización serán improcedentes cuando de manera clara y evidente los hechos denunciados no hayan acontecido o sean completamente implausibles por su incapacidad manifiesta para representar cierta realidad.³⁰

En ese sentido, esta Sala Superior ha sustentado de manera reiterada que la previsión que autoriza el desechamiento, sin prevención alguna, de las denuncias en los procedimientos administrativos sancionadores, cuando del análisis preliminar de los

³⁰ Taruffo, Michele, *La prueba de los hechos*, tr. de Jordi Berrer Beltrán, Madrid, Trotta, 2002, pp. 183 y ss.

SUP-RAP-789/2017

hechos denunciados advierta, en forma evidente, que no constituyen violación a la normativa electoral, no permite declarar la improcedencia cuando se requieran realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada³¹.

Por ello, no se advierte la incongruencia que alega el recurrente, en el sentido de que para acreditar que los hechos narrados son notoriamente inverosímiles deben realizarse consideraciones de fondo, porque es dable que la autoridad fiscalizadora pueda advertir de manera evidente y manifiesta que los hechos motivo de denuncia no resultan acordes con la realidad, o bien no acontecieron.

Lo anterior, porque la norma impugnada establece un estándar de razonabilidad en relación con la procedibilidad de un procedimiento administrativo sancionador, en el sentido de que ante lo evidente (hechos inverosímiles) se debe desechar y, ante lo aparente, debe admitirse a efecto de desahogar el procedimiento para poder establecer la verosimilitud de los hechos motivo de denuncia; de forma que, de declararse improcedente el procedimiento sancionador cuando se tiene duda respecto de la actualización de la causa de improcedencia, ello sería ir en contra del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la

³¹ Jurisprudencia 20/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

Constitución General de la República, al carecerse de una base objetiva y cierta para declarar tal desechamiento.

En ese sentido se ha pronunciado esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación, SUP-RAP-34/2003 y SUP-RAP-35/2005, al sustentar que una vez presentada la denuncia o reunidos los elementos probatorios que hagan probable la existencia de la infracción y la responsabilidad del sujeto activo, así como recibida por la autoridad fiscalizadora, **antes de emprender el procedimiento administrativo sancionador, la señalada autoridad fiscalizadora debe analizar los hechos motivadores de la denuncia o los elementos probatorios, así sea indiciarios, con los cuales se soporte el inicio oficioso del procedimiento correspondiente, con el fin de constatar que sean razonablemente verosímiles** y susceptibles de constituir una irregularidad sancionada por la ley, así como para verificar, en caso de que hubiera adjuntado pruebas en el caso de la queja, su idoneidad y eficacia, para contar, cuando menos, con indicios suficientes que hagan presumir la realización de las conductas denunciadas y la probable responsabilidad del sujeto.

Por el contrario, si se llegase a presentar una denuncia de hechos inverosímiles o sobre hechos que carezcan de sanción legal, no se justificaría el inicio de un procedimiento, como tampoco cuando los hechos materia de la queja, carezcan de elemento alguno que los respalde, así sea con un valor indiciario.

Así, la adición normativa cuestionada, tiene como fin asegurar que no se incurra en desechamiento con pronunciamientos de fondo, de forma que, ante la duda fundada sobre la procedencia o improcedencia de un procedimiento sancionador, la autoridad debe admitir la queja, emplazar a los sujetos presuntamente involucrados

SUP-RAP-789/2017

y resolver en el fondo lo que conforme a Derecho corresponda, aun y cuando el resultado de la investigación lleve a un sentido de infundado.

De esta manera, el reglamento cuestionado impone a la autoridad electoral la obligación de efectuar un análisis, por lo menos preliminar de la denuncia, a fin de apreciar si los hechos denunciados son verosímiles y configuran la probable actualización de una infracción que justifique el inicio de tal procedimiento; sin que ese análisis, como se ha mencionado, puede conducir a juzgar de fondo la infracción ni a establecer que no se actualiza la infracción, ya que ello es propio de la resolución de fondo que la autoridad competente dicte en el procedimiento sancionador.

Ello, porque para poder concluir si los hechos objeto de denuncia constituyen o no una vulneración a la normativa electoral, es necesario llevar a cabo el trámite del procedimiento especial sancionador –admitir la denuncia, emplazar a los denunciados, desahogar la fase probatoria en el procedimiento- y en función del estudio integral y exhaustivo del caso, estar en aptitud jurídica de resolver sobre la existencia o no de las infracciones aludidas y los responsables de las mismas.

Por tanto, si bien la responsable cuenta con atribuciones legales para desechar la denuncia presentada si los hechos denunciados, de forma manifiesta, no acontecieron o no constituyeran una violación en materia de fiscalización, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que dicha facultad implica únicamente la realización de un análisis preliminar de tales hechos denunciados, sin que ello le autorice a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de los elementos de la infracción.

En tal contexto, es evidente que, contrario a lo sustentado por el recurrente, la norma impugnada de forma alguna permite una actuación arbitraria de la autoridad electoral, que le permitiría desechar diversas quejas, sin mayor consideración que la actualización de la causa de improcedencia.

Lo anterior, porque como se ha señalado, la causa de improcedencia cuestionada, establece la obligación a la autoridad electoral de realizar un análisis preliminar de la denuncia, a fin de poder apreciar de manera evidente, certera y sin duda alguna, que los hechos denunciados acontecieron o bien no constituyen una infracción, emitiendo la correspondiente resolución debidamente fundada y motivada.

No es óbice que, el recurrente alegue que las causas de improcedencia deben ser analizadas conforme el principio *pro persona*.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que lo principios *pro persona* y recurso efectivo, no exime a los gobernados de respetar los requisitos de procedencia previstos en las leyes para promover un medio de defensa³²; ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos,

³² PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Época: Décima Época. Registro: 2003109. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. LXXXIV/2013 (10a.). Página: 890.

SUP-RAP-789/2017

por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No obstante, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos por la parte actora, no constituye, en sí mismo, una violación al derecho humano a un recurso judicial efectivo, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

En este sentido, aun cuando resulta claro que los medios de defensa son la materialización del derecho humano a un recurso judicial

efectivo, reconocido tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho humano.

Conforme con lo anterior, la aplicación del principio *pro persona* al caso, no llevaría a determinar que deba suprimirse el requisito de procedibilidad bajo análisis, sino que, conforme con tal principio y el de la existencia de un recurso efectivo, el mismo sea interpretado en el sentido hecho por esta Sala Superior, esto es, que tal causa de improcedencia sólo implica una revisión preliminar de los hechos denunciados, para establecer si, de manera evidente, tales hechos acontecieron o no constituyen una infracción, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo, pero ante la duda fundada de la procedencia o improcedencia, deberá de admitirse la denuncia.

En consecuencia, se **desestima** el planteamiento del recurrente.

6. Decisión

En atención a lo razonado en el presente fallo, se debe **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

SUP-RAP-789/2017

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-RAP-789/2017

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO