Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

El Instituto Federal Electoral como operador jurídico de las legislaciones electorales locales. Comentario a la sentencia SUP-RAP-12/2010

Marco Antonio Zavala Arredondo*

I. Introducción; II. El procedimiento especial sancionador; III. El recurso de apelación SUP-RAP-12/2010; IV. Conclusiones, V. Fuentes consultadas.

I. Introducción

La sentencia correspondiente al recurso de apelación (RAP) identificado con el expediente SUP-RAP-12/2010 es un buen ejemplo de los problemas de articulación que ha supuesto el nuevo modelo de comunicación política en materia de radio y televisión, establecido por la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) del 13 de noviembre de 2007. Entre otras cuestiones, dicha reforma convirtió al entonces Instituto Federal Electoral (IFE, ahora INE) en el administrador único de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos de uso permanente de los medios de comunicación social, tanto fuera como dentro de los procesos electorales, para lo cual, con una minuciosidad impropia de una ley fundamental, precisó una serie de reglas para su instrumentación

* El 7 de marzo de 2013 fue designado magistrado de la Sala Regional II Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Monterrey, por el periodo de 2013 a 2015.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

(CPEUM, artículo 41, base III, apartados A y B, 2008; SUP-RAP-210/2009; Tesis XXVIII/2009).[1]

A fin de redondear dicho modelo, el poder revisor de la Constitución estableció una serie de prohibiciones para la adquisición o contratación de tiempos en radio y televisión, así como respecto del contenido de la propaganda política o electoral, cuya infracción es sancionable por el IFE mediante "procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley". De estas disposiciones constitucionales que se mencionan, se estima de particular relevancia citar dos de ellas que interesan para destacar que se trata, en algunos casos, de previsiones con incidencia en los órdenes federal y local.

La primera de ellas, contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso i, de la CPEUM, ordena que las constituciones y leyes electorales de los estados (así como el estatuto de gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la remisión contenida en el artículo 116, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, de la propia CPEUM) garanticen el acceso de los partidos políticos al radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 constitucional. Esto es, en sus respectivos ámbitos, las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

[1] CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF. El artículo 41, base III, apartado A, prevé explícitamente el derecho de los partidos políticos nacionales para acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión fuera de los procesos electorales, reservando la participación de los partidos políticos con registro local al tiempo que se asigna respecto de estaciones y canales con cobertura estatal durante los comicios en las entidades federativas y el Distrito Federal (apartado B de la misma base). Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado que los partidos políticos locales también tienen derecho a participar en la asignación de tiempos que corresponde administrar al IFE fuera de las precampañas y campañas electorales. Sentencia SUP-RAP-210/2009. Actor: Partido Unidad Democrática de Coahuila. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0210-2009.pdf y la tesis XXVIII/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES TIENEN DERECHO, FUERA DE LOS PERIODOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA ELECTORALES, A ACCEDER A LOS TIEMPOS DEL ESTADO DISPONIBLES. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II, 1549-50. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

deben regular la forma en que los partidos políticos tendrán acceso a los mencionados medios de comunicación social, regulación que, en todo caso, debe ceñirse a los —nutridos— lineamientos que ofrece el texto constitucional.

En relación con lo anterior —y aquí entra la segunda previsión anunciada—, el párrafo final del apartado A de la base III del artículo 41 de la CPEUM, igualmente mandata que, "conforme a la legislación aplicable", en los ámbitos de los estados y el Distrito Federal se cumplan las tres prohibiciones impuestas en los dos párrafos que anteceden a dicho apartado final (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, 2008),[2] a saber:

> 1) Que en ningún momento los partidos políticos puedan contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y TV;
> 2) Que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, puedan contratar propaganda en radio y TV dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular; y
> 3) Que no se transmitan en territorio nacional, mensajes con las características apuntadas en el inciso precedente, que hubiesen sido contratados en el extranjero.

A diferencia de estas prohibiciones, las contenidas en el apartado C de la misma base III no refieren una obligación similar a las legislaciones locales, es decir, el poder revisor de la Constitución, probablemente por la sola circunstancia de tratarse de un apartado no destinado a un ámbito particular, como sí acontece con los apartados A y B, se limitó a ordenar que la propaganda política o electoral (debe entenderse aquella transmitida por radio y televisión, en razón del epígrafe de la base III en la que se encuentra inserto el apartado C), que difundan los partidos no debe contener expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, o que calumnien a las

[2] La última parte del párrafo final del apartado A de la base III del artículo 41 dice a la letra: "Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

personas. Del mismo modo, el segundo párrafo contiene la prohibición genérica, consistente en que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales *federales* y *locales* y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público (SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-119/2010 y acumulados, SUP-RAP-102/2011, SUP-RAP-123/2011 y acumulado, Tesis XXI/2011).[3]

De tal suerte, el artículo 41 constitucional, en su base III, ofrece un conjunto de normas del más variado tipo, no siempre en forma sistemática, pues de otra manera no se entendería que, en disposiciones que tienen como hilo conductor encontrarse referidas al régimen federal, se inserten prohibiciones que pudieran considerarse como pertenecientes al orden jurídico total, en contraposición de los órdenes jurídicos parciales (federal y estatales) propios de un Estado federal (Kelsen 1987, 376 y ss.),[4] prohibiciones que, como se vio, se encuentran contempladas en un apartado diverso de la misma base (el apartado C).

---

[3] Se exceptúan de esta prohibición exclusivamente las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. En relación con la interpretación y el alcance de estas excepciones, véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-57/2010. Actor: Partido Nueva Alianza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00057-2010.htm; SUP-RAP-119/2010 y acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de titular del Ejecutivo Federal y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00119-2010.htm; SUP-RAP-102/2011. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00102-2011.htm; y SUP-RAP-123/2011 y acumulado. Actores: Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00123-2011.htm. Véase asimismo la tesis XXI/2011. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. Aprobada en sesión pública de 13 de julio de 2011, pendiente de publicación. http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm.

[4] Véase Hans Kelsen. 1987. *Teoría general del derecho y del Estado*, 21ª ed. México: FCE.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

La falta de orden por parte del poder revisor de la Constitución introduce un ingrediente más que complica el de por sí denso andamiaje normativo instaurado con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007. Así, por traer a colación la primera de las disposiciones constitucionales destacadas (artículo 116, fracción IV, inciso i, cabría preguntarse el alcance competencial de las constituciones y leyes electorales locales para garantizar el acceso de los partidos políticos al radio y la televisión, dentro de los márgenes delineados por el apartado B de la base III del artículo 41 de la propia Carta Magna. Las mismas constituciones y leyes electorales estatales y del Distrito Federal, ¿qué deben prever para que se cumplan, en sus respectivos ámbitos, las prohibiciones contenidas en los párrafos segundo y tercero del apartado A de la base III del mencionado artículo 41? Las atribuciones del IFE para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a lo dispuesto en la base III tantas veces citada, ¿incluye aquellas violaciones derivadas de una regulación legislativa deficiente en el ámbito local (puesto que la "legislación aplicable" debe prever "algo" para que se cumplan las prohibiciones de que los partidos contraten o adquieran tiempos de cualquier clase en radio y televisión o la contratación, por parte de personas físicas o morales, de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales o en contra de partidos o de candidatos a cargos de elección popular)? O, mejor aún, ¿pueden estos procedimientos expeditos ser el vehículo para que el IFE conozca de cualquier falta en materia de propaganda política o electoral transmitida por radio o televisión, incluso para conocer de reglas no contenidas en la base II, pero sí dispuestas por el legislador local al amparo del deber que le impone el artículo 116, fracción IV, inciso j de la CPEUM?[5]

En este problemático contexto normativo se encuadra la controversia de la que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el recurso de apelación SUP-RAP-12/2010, respecto de la cual la legislación federal secundaria —el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

[5] Este precepto constitucional establece, en lo que interesa, que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: "Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

(Cofipe)— ofrece poca luz, visto que, con motivo de la reglamentación del procedimiento especial sancionador (PES), el artículo 368, primer párrafo, se limita a señalar:

> Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

¿Debe entenderse este precepto como una norma habilitante del IFE para conocer de cualquier "conducta infractora" relacionada con "propaganda política o electoral en radio y televisión" difundida con motivo de un proceso electoral estatal o del Distrito Federal? ¿O simplemente se trata de una regla que define al sujeto legitimado para interponer denuncias respecto de esta clase de infracciones? De ser así, ¿dicho precepto estaría implicando que las denuncias, en caso de provenir de sujetos distintos a la "autoridad administrativa competente", deben presentarse primero ante ésta para que, como si se tratara de una instancia depuradora, previa evaluación de los planteamientos y pruebas, determine si ha lugar o no presentar la denuncia ante el IFE?

La resolución de la Sala Superor del TEPJF en el recurso de apelación indicado no brinda respuesta a todas estas —y otras— interrogantes, pero sí ofrece una posición clara del papel del IFE —y consecuentemente del PES— en cierta clase de infracciones en materia de propaganda política o electoral en radio y televisión, relacionada con elecciones locales, aunque esta toma de posición pueda dar lugar a otra clase de reflexiones acerca de cómo se está operando el diseño constitucional en la materia.

Antes de analizar el precedente objeto del comentario, conviene ofrecer al lector algunos trazos del PES, pues a final de cuentas es en el marco de dicho procedimiento en el que se encuentra inserto el artículo 368, primer párrafo, del Cofipe, lo que conduciría al Consejo General del IFE a reiterar la disposición en el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE (RQyDIFE) (SUP-RAP-12/2010).[6]

[6] Se estima que, para mostrar la trascendencia de los criterios establecidos en el SUP-RAP-12/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

II. El procedimiento especial sancionador[7]

Los orígenes del procedimiento especial sancionador. El procedimiento especializado

El PES es una figura que, como varias más, es de creación pretoriana (Nieto 2005, 557; Schultz 1953, 53; Betancourt 2010, 67 y Murga 1983, 225 y ss.),[8] es decir, tuvo como origen criterios interpretativos del TEPJF que posteriormente serían recogidos por el legislador (Alanis 2008, 5 y ss.).[9] Específicamente, su origen más remoto se encuentra en la sentencia emitida por la Sala Superior el 3 de abril de 2006 en el expediente SUP-RAP-17/2006, en la cual se establecería el entonces

Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0012-2010.pdf, lo más conveniente es mediante acuerdo CG952/2008 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de febrero de 2009. Como más adelante se verá, dicho reglamento sería abrogado mediante el acuerdo CG192/2011 del Consejo General del IFE, publicado en el DOF del 30 de junio de 2011. Entre las novedades del nuevo reglamento se encontraría, justamente, la incorporación de criterios fijados en el recurso de apelación que ahora se comenta. Por lo demás, la referencia del reglamento de 2009 no afecta la exposición acerca de la instrucción y resolución del PES, pues el contenido —los artículos— citados es prácticamente idéntico al del reglamento vigente.

7 El desarrollo de esta sección retoma las líneas generales de lo que anteriormente hemos expuesto en: Marco Antonio Zavala Arredondo. *El procedimiento especial sancionador. Balance de su implementación y propuestas para su perfeccionamiento.* En José Alejandro Luna Ramos, coord. 2011. *Sistema de justicia electoral mexicano.* México: Porrúa/Universidad Panamericana.

8 Tomo la expresión de Alejandro Nieto. 2005. *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed. Madrid: Tecnos. Como es bien sabido, en el desarrollo del derecho romano durante la época republicana fue de gran importancia la actividad de los pretores, que en sus edictos incorporaron fórmulas de defensa no concebidas en el antiguo *ius civile*, por medio de las cuales corrigieron (enmendaron) y complementaron cada rama del derecho privado. Fritz Schultz. 1953. *History of Roman Legal Science*, 2ª ed. Oxford: Oxford University Press. También véanse las obras de Fernando Betancourt. 2010. *Derecho romano clásico*. Sevilla: Universidad de Sevilla, y José Luis Murga. 1983. *Derecho romano clásico, II. El proceso*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

9 Para una visión más amplia de los criterios jurisprudenciales del TEPJF que, para bien y para mal, han servido de fuente de inspiración al legislador, véase María del Carmen Alanis Figueroa. 2008. La jurisprudencia del TEPJF: Fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo,* coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

denominado procedimiento especializado (Luna 2007).[10] La controversia que motivó el dictado de dicha resolución se suscitó durante los primeros meses del año 2006, cuando la coalición "Por el bien de todos" solicitó la inclusión de un punto de acuerdo para una sesión del Consejo General del IFE, en el que se proponía el retiro de ciertos promocionales transmitidos en radio, televisión e internet, los cuales —en concepto de la coalición solicitante— no se ceñían a los parámetros constitucionales y legales. El Consejo rechazó el punto de acuerdo, considerando que lo solicitado no podía ser materia de un acuerdo, sino en todo caso de resolución que debía dictarse en un procedimiento administrativo sancionador, conforme a los lineamientos previstos en el artículo 270 del Cofipe de 1990.

La coalición interpuso un RAP contra la negativa del Consejo General del IFE y argumentó, en lo medular, que éste dejó de cumplir con las atribuciones y deberes conferidos por la CPEUM y las leyes, en particular la vigilancia de la actividad desplegada por los partidos políticos y velar por el cumplimiento de los principios rectores en la materia electoral. A partir de éstos y otros planteamientos, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que le asistía parcialmente la razón a la apelante.

En efecto, con apoyo en un precedente del ámbito local (SUP-JRC-264/2004 y Tesis III/2005),[11] la Sala Superior sostuvo que el Consejo General del IFE contaba con atribuciones suficientes para pronunciarse "con el propósito de hacer cesar y corregir conductas

[10] La sentencia de la Sala Superior fue dictada el 3 de abril de 2006. Retomo para la presentación de este precedente el análisis contenido en José Alejandro Luna Ramos. 2007. "Los conflictos entre partidos políticos durante las campañas electorales: Una propuesta de ampliación a la jurisdicción electoral". *Revista de la Facultad de Derecho* 247, t. LVII (enero-junio): 33 y ss.

[11] Específicamente, el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-264/2004. Actor: Coalición "Unidos por Veracruz". Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave. http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2004/JRC/SUP-JRC-00264-2004.htm, resuelto el 29 de octubre de 2004, cuyo criterio sería recogido en la tesis III/2005. CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA. 2011. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II, 848-50. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

contrarias a derecho" (Llanderal 2006, 174-7; Cerezo 2011, 126),[12] cuando un partido político presenta una queja o denuncia en la cual se aporten elementos de prueba respecto del incumplimiento de otros partidos políticos o coaliciones de sus obligaciones de manera grave o sistemática. Esto es, la Sala entendió que el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral federal estaba en condiciones de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como de tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el debido desarrollo de los comicios.

La otra cuestión por la que se pronunció la Sala Superior del TEPJF, en la que se desestimó la pretensión de la coalición "Por el bien de todos", fue la petición de que la determinación del Consejo General del IFE se tomara por la vía de un simple acuerdo. Al respecto, la Sala razonó que —como la decisión que tomara este Consejo podría eventualmente implicar privación de derechos y no meros actos de molestia— era menester el dictado de una resolución, previo agotamiento de un procedimiento en el cual se respetaran las formalidades esenciales previstas por la CPEUM.

Ante la ausencia de un procedimiento ad hoc en el Cofipe entonces vigente, la Sala Superior concluyó que debía implementarse, por analogía, un procedimiento que se ciñera al previsto en el artículo 270 del Cofipe de 1990 —pues éste cumplía con las mencionadas exigencias constitucionales— aunque adecuándolo conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, dado que el procedimiento debía ser "más expedito y con ciertas particularidades", a fin de que no se tornaran irreparables las violaciones. A la postre, al procedimiento delineado en esta ejecutoria se le conoció como "procedimiento especializado", en oposición al (único) procedimiento genérico (de

[12] Se enfatiza la finalidad del procedimiento instaurado por la Sala Superior, porque en ocasiones se llegó a confundir su naturaleza, estrictamente depuradora o correctora (y no represora), identificándolo como parte del derecho administrativo sancionador electoral, como por ejemplo en María de los Ángeles Llanderal Zaragoza. 2006. *Nociones básicas de derecho administrativo sancionador electoral*. Morelia: TEEM. Empleo aquí la palabra "administrativo" y no sólo la frase "derecho sancionador electoral" (Cerezo 2011), al tener ese carácter o naturaleza con independencia de su base constitucional explícita y de encontrarse inserta en un órgano constitucional autónomo, independiente —y ajeno— del Poder Ejecutivo, pues ninguno de ambos aspectos es considerado hoy en día consustancial de la función administrativa que evidentemente implica la organización de las elecciones.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

sanción), previsto en el Cofipe de 1990, con una duración de alrededor de ocho días (Jurisprudencia 12/2007).[13]

Como puede verse, en su concepción, el procedimiento especializado no se entendió como un cauce para la definición de una verdad legal y la satisfacción de las pretensiones de las partes integrantes en una controversia, como si se tratara de un proceso judicial o jurisdiccional (Marienhoff 2000, 94 y ss.).[14] Más bien se concibió como un instrumento —ciertamente de garantía de los derechos de aquellos que intervienen en el mismo, en especial la parte denunciada— cuya finalidad esencial era asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general (Ferrajoli 2011b, 185),[15] mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias por el órgano administrativo competente, en tanto intérprete de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo (García y Fernández 1999, 433).[16]

Esta función reparadora del PES quedaría plasmada en una jurisprudencia de la Sala Superior, que diferenciaría plenamente (SUP-JRC-434/2007; Tesis VII/2008)[17] al especializado procedimiento administrativo sancionador:

---

13 Cabe apuntar que el referido "procedimiento especializado" se acabaría replicando, también por la vía interpretativa de las instancias jurisdiccionales, en las entidades federativas de la República Mexicana, hasta adquirir el criterio el rango de jurisprudencia obligatoria.

14 Por esta razón no debe asimilarse o equipararse esta atribución de la autoridad electoral (para conocer de procedimientos) con la llamada, por algunos, "administración jurisdiccional" o "administración parajurisdiccional" (Marienhoff 2000).

15 Al respecto, habría que señalar que el IFE ha sido concebido como una "institución electoral de garantía" encargada de la regularidad de los procesos electorales. "El Instituto Federal Electoral [...] es una institución predominantemente de garantía primaria destinada a la vigilancia de la regularidad de los procedimientos electorales y a las decisiones en materia contencioso-administrativa", según palabras de Luigi Ferrajoli. 2011b. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, t 2. Madrid: Trotta. Véase también Ferrajoli. 2011a. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

16 En este sentido, al distinguir el procedimiento administrativo del proceso judicial, véase Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. 1999. *Curso de Derecho administrativo II*. Madrid: Civitas.

17 A tal grado llegó la distinción entre el procedimiento especializado y el procedimiento administrativo sancionador que la Sala Superior determinó que entre ambos se producía una absoluta incomunicación, derivada de la naturaleza, la estructura y las finalidades de cada uno de ellos. Sólo así se explica que se haya sostenido que la valoración de los medios convictivos en el procedimiento especializado "de ninguna manera constituye un elemento con fuerza vinculante para la autoridad administrativa o el tribunal electorales, dentro de un

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

> el procedimiento especializado [...] es de naturaleza preponderantemente preventivo y de carácter provisional; su finalidad esencial consiste en evitar que la conducta presumiblemente trasgresora de la normativa electoral, como podría ser la difusión de actos anticipados de precampaña o campaña, de propaganda negra o denostativa, entre otros, genere los efectos perniciosos e irreparables, ello a través de medidas tendentes a lograr la paralización, suspensión o cesación de los actos irregulares; a diferencia de lo que sucede con el procedimiento sancionador, cuya naturaleza es eminentemente coercitiva y ejemplar de los modelos de conducta; su objetivo fundamental consiste en la investigación de actos o conductas infractoras de la normativa electoral que puedan afectar el proceso electoral, a fin de aplicar la sanción correspondiente (J/2/2008).

La regulación constitucional y legal del procedimiento especial sancionador

Esta manera de entender el procedimiento especializado se retomaría en las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2008, aunque también se introduciría un elemento nuevo, que no se tomó en consideración al momento de configurarse jurisprudencialmente: la (al menos aparente) inclusión del aspecto punitivo, que hasta entonces seguía siendo canalizado mediante el procedimiento genérico u ordinario (esto es, las vertientes reparadora y la sancionadora se manejaban por cuerdas separadas).[18] En efecto, como se refirió párrafos atrás, el artículo 41 de la CPEUM, base III, apartado D, establece:

---

procedimiento diverso como podría ser el procedimiento sancionador: en otras palabras, no puede ser tomado en cuenta como un factor determinante para resolver en otro procedimiento que tiene diversa finalidad". Véase la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF el 8 de noviembre de 2007, en el expediente SUP-JRC-434/2007. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00434-2007.htm, considerando séptimo. De este criterio se formó la tesis VII/2008. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. EL ANÁLISIS PRELIMINAR QUE EN ÉL SE HACE SOBRE LA CONDUCTA DENUNCIADA, CARECE DE FUERZA VINCULANTE AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II, 1508-9. México: TEPJF.

18 Ciertamente, desde el nacimiento del procedimiento especializado éste guardó estrecha vinculación con el aspecto sancionador de la administración electoral, pues tuvo su origen en su (muy leve) similitud con el previsto en el artículo 270 del Cofipe de 1990, pero sin llegar a confundirse, como a partir de la reforma constitucional de noviembre de 2007 parece sugerirse.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

> Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Como se constató en su oportunidad, lo dispuesto en la referida base concierne primordialmente al derecho de los partidos políticos nacionales para hacer uso de manera permanente de los medios de comunicación social, así como lo señalado en otras disposiciones encaminadas a asegurar la equidad en la contienda electoral.[19] Y, conforme a lo previsto por el apartado D mencionado, cualquier infracción a las normas contenidas en la base III debe ser "sancionada," precisamente por el IFE, mediante procedimientos expeditos, los cuales "pueden" incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que sean consideradas contrarias a la ley.

---

[19] Dichas disposiciones pueden sintetizarse en los siguientes aspectos: 1) El IFE como autoridad única encargada de administrar el tiempo que corresponde al Estado para sus propios fines y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales, tanto fuera como dentro de un proceso electoral, conforme a las bases contenidas en el apartado A y a lo que disponga la ley; 2) La prohibición que impide a los partidos políticos, en cualquier momento, contratar o adquirir por sí o por terceros, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; 3) La prohibición de que cualquier otra persona física o moral (sea a título propio o por cuenta de terceros) contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; 4) La prohibición para impedir la transmisión, en territorio nacional, de mensajes como los mencionados, contratados en el extranjero; 5) El IFE como administrador de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, para fines electorales en las entidades federativas, conforme a lo previsto en la CPEUM y en la ley; 6) La prohibición dirigida a los partidos para que, en la propaganda política que difundan, se abstengan de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos, o que calumnien a las personas, y 7) La suspensión en los medios de comunicación, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Con mayor o peor fortuna, el poder revisor de la Constitución llevó a la Carta Magna lo que denominó procedimientos expeditos, con el evidente propósito de poner remedio a aquellas situaciones que resulten atentatorias de los principios de legalidad e igualdad en la materia electoral (J/10/2008; Salazar 2008),[20] lo que supuso una ampliación del espectro que abarcó en sus inicios el procedimiento especializado, en buena medida por la adopción del nuevo modelo de comunicación política. No obstante, empleó también el verbo "sancionar" como la acción principal que tiene a su cargo el IFE respecto de las conculcaciones a las disposiciones de la base III del artículo 41 constitucional. Esto condujo a que el legislador secundario, al momento de expedir el nuevo Cofipe, dispusiera que en el mismo procedimiento expedito se desahogue concomitantemente lo relacionado con la imposición de sanciones, ahora bautizado como "procedimiento especial sancionador", según refiere la denominación del capítulo cuarto, título primero, del libro séptimo del Cofipe de 2008 (artículo 370.2).[21]

Pero incluso el legislador secundario y la Sala Superior del TEPJF ampliarían aún más el objeto del PES. Por una parte, en el Código Electoral Federal (artículo 367)[22] se estableció que —en adición a

[20] Y no sólo de la competencia en los procesos electorales, porque la CPEUM en momento alguno condiciona la realización de los "procedimientos expeditos" a que la violación de alguna disposición contenida en la base III del 41 constitucional tenga verificativo "dentro" de algún proceso electoral. De hecho, el apartado A de la propia base establece los lineamientos para el acceso de los partidos políticos nacionales a los medios de comunicación social fuera de los procesos electorales, por lo que estas disposiciones, igualmente, son susceptibles de ser transgredidas, como también pueden serlo algunas prohibiciones absolutas (es decir, no limitadas al proceso electoral). Luego entonces, debe concluirse que dichos procedimientos pueden instaurarse en cualquier momento. A una conclusión similar arribó la Sala Superior, al considerar que el diseño del PES conduce a concluir que éste atiende a la materia de las violaciones y no a su temporalidad. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 482-3. México: TEPJF. Desde luego, la lectura que se ha realizado de estas disposiciones constitucionales no ha sido uniforme, pues hay quienes se han decantado por interpretaciones menos gravosas para la libertad de expresión, al menos en aquellos supuestos normativos que no establecen una prohibición que claramente valga para "todo momento". Véase Pedro Salazar Ugarte. 2008. "La libertad limitada". *Nexos* 366 (junio).

[21] Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE, *in fine*, establece que en la resolución que dicte el Consejo General del IFE, de comprobarse la infracción denunciada, debe la autoridad imponer "las sanciones correspondientes".

[22] (Cofipe 2008) que inicia su oración refiriendo que la instauración de los procedimientos especiales sancionadores será "dentro de los procesos electorales", referencia temporal que no se ha dado en los hechos por las razones expresadas en la nota al pie número 21.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

la infracción de las normas contenidas en la base III del artículo 41 de la CPEUM— mediante este procedimiento también deben conocerse las denuncias por comisión de conductas que:

1) Contravengan las normas acerca de propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Cofipe.
2) Constituyan actos anticipados de precampaña y campaña.
3) Violen lo establecido en el párrafo séptimo —en la actualidad es octavo— del artículo 134 de la CPEUM.[23]

Por su parte, la Sala Superior incorporó al elenco indicado lo referente al ejercicio del derecho de réplica reconocido en el artículo 6 de la CPEUM y 233.3 del Cofipe (Cofipe, artículo 368.2; SUP-RAP-175/2009 y Tesis VII/2010).[24]

[23] (CPEUM 2008) Adicionado con un segundo párrafo mediante Decreto de reformas, adiciones y derogaciones, publicado en el DOF el 7 de mayo de 2008 (esto es, unos meses después de promulgado el nuevo Cofipe), pasando en consecuencia los anteriores párrafos segundo a octavo a ser tercero a noveno, según lo previó el artículo único del decreto. El actual párrafo octavo es del siguiente tenor: "La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público".

[24] La Sala Superior del TEPJF estimaría que la finalidad de dicho artículo del Cofipe es similar a la que persigue la norma contenida en el artículo 368.2 del mismo código (que establece, en el marco regulatorio del PES, que aquellos procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo pueden iniciarse a instancia de parte), pues lo que se busca es, con prontitud, "la protección de información veraz difundida por los partidos políticos o terceros en contra de otro partido político o sus candidatos o precandidatos, [...] [de aquí que] es razonable estimar que en materia de derecho de réplica debe asistir la misma razón, en cuanto que para su tutela se debe implementar el procedimiento referido, pues a través del derecho de réplica se trata de proteger la infracción veraz y por ende la adecuada percepción respecto del partido político, precandidato o candidato". Sentencia dictada el 26 de junio de 2009 por la Sala en el expediente SUP-RAP-175/2009. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Alberto Picasso Barroel. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00175-2009.htm. Con el criterio se aprobó la tesis VII/2010. DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II, 978-9. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

La instrucción y resolución del procedimiento espacial sancionador

Visto lo anterior, conviene exponer —aunque sea brevemente— lo concerniente a la instrucción y la resolución del PES. Lo primero que habría que decir es que, conforme al esquema adoptado por el legislador (Elizondo 2009),[25] los órganos centrales (Cofipe, artículo 371.1)[26] del IFE que participan en la instauración del PES son:

1) El Consejo General, cuya atribución principal consiste en aprobar la resolución que pone fin al procedimiento.
2) La Comisión de Quejas y Denuncias (CQyD), que debe resolver la adopción de medidas cautelares.
3) La Secretaría del Consejo General, que tiene a su cargo, entre otros deberes, la instrucción del procedimiento.

Por lo que se refiere a los requisitos de la denuncia, el Cofipe señala que ésta ha de contener lo siguiente:

1) El nombre del quejoso o denunciante (J/36/2010),[27] con firma autógrafa o huella digital.

---

25 El trámite y desahogo de los PES, con el apoyo de diagramas de flujo, puede consultarse en: Ma. Macarita Elizondo Gasperín. 2009. *Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador*, 57-154. México: IIJ-UNAM.

26 Aunque a continuación se desarrollará la regulación del PES en el orden central, también habría que decir que ciertos órganos desconcentrados del IFE fungen como órganos sustanciadores y resolutores. Específicamente, los consejos o las juntas distritales participan en la sustanciación y resolución del PES cuando se presentan los supuestos previstos en el artículo 371.1 del Cofipe (2008); es decir, cuando las denuncias versen acerca de la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.

27 Como regla especial, el propio código establece que en los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie, sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Por ende, la regla general es que las denuncias pueden ser formuladas por cualquier sujeto, en razón de que el PES es de orden público y basta que se pongan en conocimiento de la autoridad electoral hechos supuestamente contraventores de la ley de la materia para que dé inicio dicho procedimiento. En este sentido, véase la J/36/2010. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 462-3. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

2) El domicilio para oír y recibir notificaciones (Tesis XIX/2011).[28]
3) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería.
4) La narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia.
5) El ofrecimiento y exhibición de las pruebas con que se cuente o, en su caso, la mención de las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y, en su caso
6) Las medidas cautelares que se soliciten (Cofipe, artículo 368.3).

Ahora bien, el órgano del IFE que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas y determine si procede la admisión o desechamiento de la misma. En esta fase inicial debe tomarse en consideración que la Sala Superior del TEPJF ha interpretado, a partir de las atribuciones que la ley le encomienda al secretario del Consejo General del IFE para la tramitación de los procedimientos sancionadores especial y ordinario, que el referido funcionario cuenta con amplias facultades para conducir, dirigir y desarrollar dichos procedimientos de manera adecuada (J/12/2010, J/17/2009, SUP-RAP-246/2008).[29]

---

[28] Ante la falta de este requisito, podría resultar aplicable, por analogía, el criterio contenido en la tesis XIX/2011. NOTIFICACIÓN PERSONAL. PROCEDE AUN CUANDO EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO ACREDITADO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA OMITA SEÑALAR DOMICILIO EN LA DENUNCIA O QUEJA QUE MOTIVÓ EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Aprobada en sesión pública de 13 de julio de 2011, pendiente de publicación. http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm.

[29] Específicamente, la Sala ha estimado que el secretario del Consejo General del IFE cuenta con facultades tales como acumular expedientes si entre ellos existe litispendencia y conexidad, atraer aquellos asuntos en los supuestos permitidos legalmente, ordenar la apertura de procedimientos en forma oficiosa, dictar las medidas necesarias para evitar que se alteren o destruyan los vestigios de los hechos denunciados, allegar elementos de prueba al expediente, así como definir el tipo de procedimiento por el cual debe instruirse la denuncia, con independencia de lo pretendido por el denunciante, siempre y cuando se fundamente y motive adecuadamente la determinación que se emita, dado que entre los efectos de la decisión se encuentra el ámbito mismo de atribuciones que puede desplegar el funcionario precisado. Al respecto, véanse la J/12/2010. CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 158-9. México: TEPJF; la J/17/2009. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Tocante al desechamiento, el artículo 368.5 del Cofipe establece que la denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando:

1) No reúna los requisitos que se han indicado en el párrafo precedente.
2) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral en un proceso electivo.
3) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos.
4) La materia de la denuncia resulte irreparable.

Así, cuando la denuncia sea desechada de plano, la resolución deberá ser notificada al denunciante por el medio más expedito en un plazo de 12 horas; amén de que tal resolución deberá ser confirmada por escrito (RQyDIFE, artículo 66.2).[30]

Respecto del desechamiento de la denuncia habría que comentar cuatro asuntos. Primero, la Sala Superior ha estimado que el secretario del Consejo General del IFE tiene facultades expresas para desechar las denuncias cuando se actualice alguno de los supuestos antes citados (Cofipe, artículo 368.6; SUP-RAP-228/2008).[31] Segundo, también se ha determinado que la denuncia sólo podrá ser desechada

PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE. *Compilación 1997-2010.* En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 476-7. México: TEPJF; así como la sentencia dictada el 8 de enero de 2009, por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-246/2008. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Secretaría del Consejo General del IFE. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00246-2008.htm.

30 RQyDIFE. Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. México: IFE. Considera, con carácter enunciativo, que la notificación del desechamiento se realice por fax, telegrama o, en su caso, correo electrónico; y que la confirmación por escrito se efectúe a más tardar dentro de las 72 horas siguientes a la mencionada notificación.

31 Esto en virtud del adjetivo posesivo empleado en el artículo 368.6 del Cofipe (2008) del tenor siguiente: "La Secretaría notificará al denunciante *su* resolución, por el medio más expedito a su alcance". A partir de esta connotación gramatical, se ha concluido que la resolución por la que se determina el desechamiento corresponde, precisamente, al referido funcionario. Al respecto, véase lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 24 de diciembre de 2008 en el recurso de apelación SUP-RAP-228/2008. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00228-2008.htm.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

cuando no se ofrezca prueba alguna, pero no cuando éstas sean insuficientes (SUP-RAP-102/2009).[32] Tercero, en la jurisprudencia se ha establecido que el cese de la conducta denunciada no implica que el procedimiento quede sin materia, ni que se deba dar por concluido, como tampoco extingue la potestad investigadora de la autoridad administrativa (J/16/2009).[33] Por último, la Sala Superior ha concluido que en la verificación que está obligado a realizar el secretario del Consejo General del IFE respecto de los hechos denunciados —a efectos de verificar si los mismos, de forma manifiesta, no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral en un proceso electivo— deben evitarse juicios de valor acerca de la legalidad de dichos hechos (J/20/2009).[34]

Ahora bien, en el caso de que la demanda sea admitida, el Cofipe establece que el denunciante y el denunciado serán emplazados para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos (Tesis XVIII/2010;

---

32 En relación con este tema, la Sala Superior ha estimado que la determinación respecto de si los medios probatorios son susceptibles de demostrar las conductas denunciadas y si éstas resultan ilegales, sólo corresponde al Consejo General del IFE con motivo del análisis del fondo de la denuncia interpuesta, una vez concluida la sustanciación del PES. Este criterio está contenido en la sentencia de 13 de mayo de 2009 correspondiente al recurso de apelación SUP-RAP-102/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: secretario ejecutivo, en su carácter de secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00102-2009.htm.

33 La Sala Superior ha razonado que, incluso en este supuesto, la conducta o los hechos denunciados no dejan de existir y, por tanto, se debe continuar con el desahogo del procedimiento, a efectos de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes. Este criterio fue recogido en la J/16/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 479-80. México: TEPJF.

34 Esto, toda vez que dicha clase de consideraciones implican, en realidad, un análisis de fondo de la queja y para la procedencia de la misma basta la "existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral". Véase J/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. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 480-1. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Tesis XIX/2010),[35] que tendrá lugar, según se ha interpretado judicialmente, en las 48 horas posteriores al emplazamiento de las partes (y no de la admisión de la denuncia, como dice la ley) (J/27/2009).[36] Asimismo, en el referido código se establece que se informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos (y de haber otras probanzas, traídas al expediente por la autoridad en ejercicio de su facultad investigadora, igualmente deben acompañarse en el emplazamiento, a fin de garantizar el derecho a ser informado de la acusación). Una vez admitida la demanda (SUP-RAP-213/2010),[37] debe resolverse lo concerniente a la adopción de las medidas cautelares.

Las medidas cautelares representan una de las mayores innovaciones en los procedimientos sancionadores (ordinario y especial) a cargo del IFE, que hasta su incorporación en el Cofipe de 2008 no

---

35 Acerca del emplazamiento, véase la tesis XVIII/2010. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEBE EMPLAZAR A TODO SERVIDOR PÚBLICO DENUNCIADO. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II, 1506. México: TEPJF; así como la tesis XIX/2010. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II, 1507. México: TEPJF.

36 En la J/27/2009, la Sala Superior ha precisado que "el plazo de cuarenta y ocho horas, previo a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, en el procedimiento especial sancionador, se debe computar a partir del emplazamiento respectivo. Lo anterior, a fin de garantizar al denunciado una debida defensa, para lo cual debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra como de las razones en que se sustenta, para que pueda preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que estime pertinentes". La referida jurisprudencia se intitula AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 136-7. México: TEPJF.

37 La Sala Superior ha sostenido que no es procedente que el secretario del Consejo General del IFE someta a consideración de la autoridad competente la solicitud de medidas cautelares sin que antes haya admitido la queja, pues dicha aceptación implica la satisfacción de los requisitos de procedibilidad de la denuncia, que desde luego deben surtirse para que se dicten las medidas cautelares. Acerca de esto, véase lo resuelto el 24 de diciembre de 2010 en el recurso de apelación SUP-RAP-213/2010. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridades responsables: Comisión de Quejas y Denuncias y Secretaría del Consejo General, ambos del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00213-2010.htm.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

encontraban sustento normativo alguno (SUP-RAP-17/2006),[38] máxime que ha jugado un papel trascendente en la configuración de nuestro ordenamiento la preocupación del legislador de que el proceso electivo se desarrolle en los plazos previstos; preocupación que, en buena medida, ha impedido hasta ahora la presentación de medios de impugnación que puede traer aparejada la suspensión del acto o resolución reclamada (CPEUM, artículo 41, base IV, segundo párrafo). Como su denominación indica, constituyen determinaciones provisionales o transitorias con el objeto de lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de la posible infracción, ello con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables […] [y] de restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación jurídica que se reputa antijurídica (SUP-RAP-152/2010).[39]

El Cofipe indica en el artículo 368.8 que si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares (SUP-RAP-122/2010),[40] las propondrá a la CQyD (SUP-RAP-45/2010; J/24/2009)[41] en un

[38] En el expediente SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición "Por el bien de todos". Autoridad responsable. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP/SUP-RAP-00017-2006-Acl1.htm (asunto en el que, como se ha referido, se construyó jurisprudencialmente el denominado "procedimiento especializado"). La Sala Superior estimó necesario aclarar la sentencia correspondiente a efectos de eliminar la referencia a que el Consejo General del IFE tenía atribuciones para dictar las medidas cautelares que estimara pertinentes. En una aclaración emitida el 10 de abril de 2006 se estableció que la referencia a las medidas cautelares constituía un *lapsus cálami*, "pues en la sentencia no existe consideración sobre este tema".

[39] Sentencia SUP-RAP-152/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00152-2010.htm, resuelto el 29 de septiembre de 2010.

[40] Respecto de la facultad que tiene el secretario del Consejo General del IFE para proponer (a la CQyD) la adopción de medidas cautelares "cuando lo estime necesario", la Sala Superior ha establecido que dicha facultad existe sólo cuando no se hubiese solicitado la adopción de tales medidas en la denuncia. Por tanto, "el caso de que la medida cautelar haya sido solicitada por alguna parte interesada, el secretario del Instituto Federal Electoral deberá proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias la resolución correspondiente, para que sea ésta la que determine lo que en Derecho corresponda". Al respecto, véase la sentencia de 11 de agosto de 2010 dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-122/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: secretario ejecutivo, en su carácter de secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00122-2010.htm.

[41] La Sala Superior ha determinado que corresponde a la CQyD acoger o no las medidas cautelares propuestas por el secretario del Consejo General del IFE o las solicitadas por el

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

plazo de 48 horas, para que a su vez la comisión resuelva, en un plazo de 24 horas, tales medidas a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el propio Código Electoral Federal (J/26/2010; RQYDIFE, artículos 13 y 68, 2011).[42]

La audiencia de pruebas y alegatos, por su parte, debe llevarse a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral, y será conducida por la Secretaría, mediante el personal de la dirección jurídica designado al efecto, debiéndose levantar constancia de su desarrollo (Cofipe, artículo 369.1, 2008; RQYDIFE, artículo 69.1, 2011). Acerca del ofrecimiento de pruebas habría que enfatizar dos cosas: primero, que la carga de la prueba corresponde al quejoso o denunciante (aunque esto no va en detrimento de la capacidad investigadora de la autoridad electoral) (J/12/2010 y J/29/2009; J/22/2013)[43] y, segundo, que en

denunciante en su escrito inicial, y no al mencionado secretario, quien carece de competencia para oponerse a que la comisión se pronuncie, mediante el dictado de un acuerdo en el que se determine que no ha lugar proponer la adopción de tales medidas. Véase la sentencia dictada el 29 de abril de 2010, en el SUP-RAP-45/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: secretario ejecutivo, en su carácter de secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00045-2010.htm. En relación con la competencia de la CQYD para el conocimiento de las medidas cautelares en el PES, véase la J/24/2009, RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 514-5. México: TEPJF.

42 Conviene señalar que la jurisprudencia de la Sala Superior ha establecido que, a efectos de ordenar la adopción de medidas cautelares en asuntos relacionados con propaganda en radio y televisión, es necesario que la CQYD: 1) examine la existencia del derecho cuya tutela se pretende (apariencia de buen derecho); 2) justifique el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia (peligro en la demora); c) pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto, y 3) justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida. Véase J/26/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 518-9. México: TEPJF. En relación con este tema, también véanse los artículos 13 y 68. RQYDIFE (2011).

43 Véanse las J/12/2010 (véase *supra* nota número 31) y J/29/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

la audiencia sólo se admitirán pruebas documental y técnica (respecto de esto el oferente debe aportar, en el curso de la audiencia, los medios para desahogarla) (J/6/2005).[44] Asimismo, en el Cofipe se establece que la audiencia se celebrará en el día y hora señalados, aun cuando las partes no asistan.

Terminada la audiencia de pruebas y alegatos, el Cofipe marca que la Secretaría del Consejo General del IFE elaborará un proyecto de resolución en las 24 horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, quien deberá convocar a una sesión en un plazo idéntico. En esta sesión, el Consejo conocerá y dará cauce al proyecto de resolución. En el caso de que se compruebe la infracción denunciada, se ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio y televisión motivo de la denuncia, o bien el retiro físico, o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda (cualquiera que sea su forma o medio de difusión) amén de que se impondrán, en su caso, las sanciones correspondientes (Cofipe, artículo 370, 2008; RQyDIFE, artículo 70, 2011).

Por lo que se refiere a la imposición de sanciones, los artículos 355.5 del Cofipe y 61.1 del RQyDIFE señalan que, para su individualización, el Consejo General del IFE deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.[45] Asimismo, se

SANCIONADO. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 483-5. México: TEPJF. En igual sentido, véase la jurisprudencia 22/2013. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS NECESARIAS PARA SU RESOLUCIÓN. Aprobada en sesión pública de 13 de julio de 2011, pendiente de publicación. Disponible en http://www.te.gob.mx/iuse/.

44 Respecto a la naturaleza de las pruebas técnicas, véase la J/6/2005. PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 507-8. México: TEPJF.

45 Entre las circunstancias que deben tomarse en cuenta se encuentran: 1) la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; 2) las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; 3) las condiciones socioeconómicas del infractor; 4) las condiciones externas y los medios de ejecución; 5) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y 6) en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Vale la pena enfatizar que este listado de elementos a considerar para la individualización de las sanciones de ninguna manera es exhaustivo.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

considerará reincidente al infractor que, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el Cofipe, incurra nuevamente en la misma conducta infractora (CPF, artículo 20; Muñoz y García 2002, 511; Bacigalupo 1999, 625).[46] Por último, la legislación electoral señala que las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE, pudiéndose dar vista a las autoridades hacendarias cuando el infractor incumpla con su obligación, a efectos de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable.[47]

En las líneas precedentes se ha presentado una apretada síntesis de la instrucción y resolución del PES, según disponen el Cofipe y el RQyDIFE (Cofipe, artículo 371, 2008).[48] En las mismas líneas se ha puesto de manifiesto cómo el legislador ordinario ha desarrollado la directriz constitucional contenida en el apartado D de la base III del artículo 41 de la CPEUM, es decir, ha instrumentado un procedimiento indudablemente expedito (aunque algunas malas prácticas han conducido en

46 Pese a que el Cofipe no lo precisa, es indispensable que previamente a que se cometa de nuevo la conducta infractora, la resolución que declaró culpable al mismo infractor en ocasión anterior haya causado ejecutoria. En este sentido, véase el artículo 20 del Código Penal Federal (CPF), así como Francisco Muñoz Conde y Mercedes García Arán. 2002. *Derecho penal. Parte General*. Valencia: Tirant lo Blanch; y Enrique Bacigalupo. 1999. *Derecho penal. Parte General.* Buenos Aires: Hammurabi.

47 En el caso de los partidos, la ley comicial dicta que el monto de las multas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

48 En realidad, la descripción corresponde al PES realizado en el orden central, esto es, aquel que instruye la Secretaría del Consejo General del IFE y cuya resolución final está en manos del propio Consejo. No obstante, como se indicó en la nota al pie número 27, una de las novedades del Cofipe de 2008 es la posibilidad de que el PES también pueda ser llevado a cabo por los órganos distritales del IFE, cuando la denuncia tenga como motivo la "comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda". En estos casos, el artículo 371 del Cofipe (2008) señala que la denuncia será presentada ante el vocal ejecutivo de la junta distrital del IFE que corresponda a la demarcación territorial en que haya ocurrido la conducta denunciada. En términos generales, el procedimiento y plazos serán los mismos que los correspondientes al PES tramitado en el orden central, el vocal ejecutivo respectivo será quien ejerza las atribuciones que normalmente corresponden al secretario del Consejo. Asimismo, el proyecto de resolución será presentado para su conocimiento y votación al Consejo Distrital respectivo (en los procesos electorales federales, una vez que se hayan instalado estos órganos) o a la Junta Ejecutiva que corresponda (fuera de dicha temporalidad).

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

los hechos a que en pocas ocasiones se cumpla con el plazo diseñado por la ley), con el cual es factible ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones por radio y televisión de concesionarios y permisionarios que se estimen violatorias del orden legal (incluso es posible la suspensión precautoria de las transmisiones mencionadas). ¿Qué tipo de violaciones? En principio, aquellas para las que el poder revisor de la Constitución dispuso la existencia de dicho procedimiento: las infracciones a los deberes y reglas establecidos en la propia base III del artículo 41 constitucional fueran con motivo de un proceso electoral federal o local, o bien, por el ejercicio del derecho de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social. A este elenco de faltas, que podría calificarse de irreductible por provenir directamente de un mandado constitucional, el legislador federal y los precedentes de la Sala Superior del TEPJF han incorporado otro tipo de infracciones que, al menos en apariencia, se encontrarían necesariamente relacionadas, de alguna forma, con un proceso electoral federal o con el ámbito de atribuciones de la autoridad electoral federal administrativa (CPEUM, artículos 134 párrafos octavo y noveno; y 41, base III).[49]

A la luz de lo anterior, parece que lo dispuesto por el artículo 368, primer párrafo, del Cofipe, se enmarca con las infracciones a los deberes y las reglas contenidos en la base III del artículo 41 de la CPEUM, cuando éstas ocurren en o con motivo de una elección estatal o municipal. Esto es, como una fase preliminar del PES (SUP-RAP-12/2010;

[49] Los párrafos octavo y noveno del artículo 134 de la CPEUM (2008) —y la interpretación que de los mismos ha efectuado la Sala Superior— son muy claros en el sentido de que la prohibición de propaganda gubernamental que implique promoción personalizada de cualquier servidor público debe ser garantizada por las leyes "en sus respectivos ámbitos de aplicación", las cuales deben incluir "el régimen de sanciones que haya a lugar". Por su parte, la contravención a las normas de propaganda política o electoral que pueden ser conocidas en un PES (diversas a las del artículo 41, base III, de la referida ley) se refiere a aquellas establecidas para los partidos por el Cofipe y no por otro ordenamiento normativo. Lo mismo podría decirse respecto de aquellos actos que pueden considerarse como anticipados de precampaña o campaña, es decir, no cabe sino entender que se refiere al orden federal. Y, por último, el pronunciamiento de la Sala Superior acerca de la procedencia del PES para plantear que el respeto al derecho de réplica se dio con motivo de una nota periodística publicada durante un proceso electoral federal y se encontraba referida a la persona de un candidato en dicho proceso.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

SUP-RAP-135/2008),[50] lo que sugiere el conocimiento y la resolución de lo que en derecho proceda, por parte de la autoridad electoral federal. En este sentido debe entenderse lo previsto en el RQyDIFE vigente en 2010, cuyo artículo 62.4 establecía:

> 4. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.
> a) Para tal efecto, el instituto estatal electoral correspondiente, deberá hacer un análisis mediante el cual, vinculando los hechos con el estado que guarda el proceso en la entidad y las condiciones que para su desarrollo haya dictado, exponga los motivos por los cuales considera que esta autoridad federal deba conocer del asunto en cuestión.
> b) En ningún caso, la autoridad administrativa electoral local remitirá de manera automática cualquier queja dirigida a este Instituto, debiendo realizar el análisis señalado en el párrafo anterior, y presentarla a nombre del propio instituto estatal electoral.

Sin embargo, la conclusión a la que arribó la Sala Superior tendría una perspectiva distinta, como enseguida se verá.

---

50 Al momento de resolver el SUP-RAP-12/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0012-2010.pdf, la Sala Superior ya había establecido que la labor de los institutos locales en esta tarea no se limitaba a fungir como meras oficinas receptoras de denuncias, pues debían realizar un análisis y exponer los motivos por los cuales consideraban que el IFE debía conocer del asunto, ya que de lo contrario las denuncias serían desechadas. Véase el recurso de apelación SUP-RAP-135/2008. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00135-2008.htm, resuelto el 27 de agosto de 2008.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

III. El recurso de apelación SUP-RAP-12/2010

Resumen del caso

La controversia que dio origen al recurso de apelación SUP-RAP-12/2010 se suscitó durante el desarrollo de las precampañas del proceso electoral de Chihuahua en 2010. El motivo de la misma fue la transmisión de dos promocionales[51] —uno de radio y otro de televisión— en diversas estaciones y canales de la entidad que hacían alusión a Carlos Marcelino Borruel Baquera, quien entonces era uno de los precandidatos del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura. Los dos promocionales hacían referencia a la biografía del mencionado aspirante y contenían la siguiente narración:

> Carlos Borruel nació en una familia humilde y numerosa, en la adolescencia perdió a su padre, por lo que desde joven trabajó y estudió para ayudar a su madre y sus hermanos; como tú, sabe del esfuerzo para sacar adelante a su familia y desde hace casi veinte años se dedica al servicio público, siempre cerca de la gente ayudando a vivir mejor a quien lo necesita; él es alguien como nosotros y tiene experiencia para ser un buen Gobernador; él ya ha dado resultados.

El final de ambos promocionales era ligeramente diferente. En el promocional de radio, la narración cerraba con la siguiente frase: "Carlos Borruel, precandidato, propaganda dirigida a miembros del PAN". Por su parte, el televisivo terminaba de la siguiente forma: en medio de la pantalla aparecía el nombre del aspirante; abajo decía "Precandidato A" (con letras diminutas, casi ilegibles), seguido de la palabra "Gobernador" (con letras más grandes), y finalmente, en la parte baja de la pantalla se insertaba un cintillo con la oración "Propaganda dirigida a miembros del PAN".

[51] Las claves de identificación de los promocionales son "RA02634-09 Biográfico" y "RV02268-09 Biográfico".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

El 21 de enero de 2010, inconforme con el contenido de dichos promocionales, el representante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEEC) presentó un escrito en el que denunciaba la transmisión de los promocionales alusivos a Borruel Baquera que, en su concepto, constituían infracciones a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y al Cofipe. Con motivo de esa denuncia, el 27 de enero del mismo año, el presidente del IEEC emitió un oficio en el cual solicitaba que el secretario ejecutivo del IFE fuera el conducto para que la CQyD de dicho órgano federal ordenara el retiro de los promocionales del entonces precandidato panista.

Una vez recibida la documentación, ese mismo día, el secretario ejecutivo del IFE emitió un acuerdo en el que determinó, por una parte, que el PES era la vía para conocer de los hechos denunciados por el PRI y, por otra, que se reservaba acordar acerca de las medidas cautelares solicitadas por el presidente del IEEC hasta que recibiera un reporte por parte del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. Después de realizar un monitoreo en el sistema del instituto, al día siguiente, el referido director ejecutivo confirmó que los promocionales denunciados efectivamente habían sido transmitidos en diversas estaciones de radio y canales de televisión de Chihuahua. Con base en esta información, el secretario ejecutivo determinó, el mismo 28 de enero, que debía ponerse a consideración de la CQyD la adopción de las medidas cautelares solicitadas. Finalmente, en la misma fecha, la comisión estimó que las medidas cautelares eran procedentes y que, por tanto, las estaciones de radio y canales de televisión debían suspender la transmisión de los promocionales denunciados.

El 2 de febrero de 2010, el representante suplente del PAN ante el Consejo General del IFE interpuso recurso de apelación contra la resolución dictada por la CQyD. Para los propósitos de este comentario, el agravio más relevante planteado por el PAN[52] fue aquel en el que se argumentó

[52] En los agravios restantes, el PAN planteó lo siguiente: por una parte, argumentó que el acuerdo de la CQyD se encontraba indebidamente fundamentado y motivado en lo concerniente a la ponderación de los valores y bienes jurídicos en conflicto. Consideró que la medida cautelar decretada por la comisión resultaba excesiva, desproporcionada e injustificada toda vez que el promocional denunciado no generaba la presunción de atentar contra el principio

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

la falta de competencia del IFE para fundar su acuerdo en una ley de carácter local. Específicamente, el partido recurrente consideró que las medidas cautelares carecían de sustento, pues la CQyD las había fundado en el artículo 126, segundo párrafo, inciso c, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua,[53] situación que, en su concepto, constituía una violación a la esfera de competencia del IEEC.

El RAP del PAN fue recibido en la Sala Superior del TEPJF el 8 de febrero y la sentencia correspondiente se dictó el posterior 17. Para resolver el asunto, la Sala fijó un criterio para determinar: 1) el órgano competente y 2) el procedimiento a seguir para la adopción de medidas cautelares en materia de radio y televisión, particularmente, durante los procesos electorales locales.

A fin de dilucidar ambos aspectos, en primer término la Sala Superior estableció el órgano y procedimiento a seguir en aquellos casos en los que se produjeran violaciones relacionadas con:

1) La prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas.
2) Pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.
3) La difusión de propaganda electoral —en radio y televisión— que denigre a las instituciones o partidos políticos, o bien, que calumnie a las personas.
4) La difusión de propaganda gubernamental, durante las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

---

de equidad en la contienda. Específicamente, el partido apelante alegaba que la propaganda estaba dirigida sólo a los miembros del PAN, por lo que no podía generarse confusión en el electorado. Por otra parte, el PAN señaló, de manera genérica, que el acuerdo de la CQyD adolecía de una debida fundamentación y motivación. Por último, alegó que se violentaban sus garantías de debido proceso, pues el IFE no le había notificado a tiempo el inicio del PES.

53 Dicho numeral establece que: "La propaganda electoral de precampaña deberá reunir, para ser considerada como tal, los requisitos siguientes: 1) Identificar al partido político de que se trate; 2) Incluir en la propaganda que se difunda por cualquier medio, en forma visible, la denominación de ser 'precandidato'; 3) Mencionar en la propaganda, en forma visible, el día de la jornada electiva interna o en su caso la asamblea o acto que conforme a las normas internas cada partido político utilice para designar a sus candidatos, y 4) Omitir toda referencia a la jornada electoral constitucional a efecto de evitar cualquier confusión entre el proceso interno y el constitucional".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

En estos casos, la Sala Superior estimó que la competencia se surtía en todo momento —tanto en procesos federales y locales como fuera de ellos— a favor del IFE, el que por medio del PES conocería de las violaciones denunciadas y, además, dictaría las medidas cautelares que estimara oportunas. En relación con este último aspecto se especificó que sería la CQyD la encargada de pronunciarse acerca de la pertinencia o no de adoptar tales medidas precautorias.

Establecido lo anterior, en la sentencia se resolvió una cuestión más compleja: la competencia para conocer y resolver de conductas en materia de radio y televisión que violaran alguna norma electoral local referente a precampaña y campaña. La Sala Superior advirtió que la CPEUM y el Cofipe contenían normas cuya interpretación literal podría generar la apertura de dos procedimientos sancionadores —uno en el ámbito federal y otro en el estatal— por la comisión de una misma infracción a la normativa local. A fin de evitar lo anterior, la Sala estimó que era necesario hacer una interpretación sistemática de lo dispuesto por la CPEUM y el Cofipe.

Los artículos que, según la Sala Superior, podían generar esta situación indeseable son los siguientes: por una parte, el apartado D, de la base III del artículo 41 constitucional, el cual dispone que las infracciones a dicha base serán sancionadas por el IFE "mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley". Por otra, el artículo 116 de la CPEUM, que establece que las constituciones y leyes locales garantizarán que: 1) "los partidos políticos accedan a la radio y la televisión" conforme a la base constitucional antes señalada, y 2) "se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan". Finalmente, el artículo 368, primer párrafo, del Cofipe, mismo que, según se ha dicho, establece que para el conocimiento de conductas infractoras relacionadas con propaganda en radio y televisión durante los procesos electorales de las entidades federativas, la denuncia correspondiente será presentada ante el IFE por la autoridad electoral local competente.

A juicio de la Sala Superior, en vista de la falta de certeza que podrían generar las anteriores disposiciones —derivada de la ya aludida posibilidad de iniciar dos procedimientos sancionadores por una misma

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

infracción—, resultaba necesario establecer un criterio que clarificara la distribución de competencias para conocer de infracciones en materia de radio y televisión, acontecidas durante el desarrollo de procesos electorales locales. Así, se concluyó que las autoridades electorales de las entidades federativas estarían encargadas de iniciar sus respectivos procedimientos sancionadores cuando se produjeran violaciones a una norma electoral local referente a las precampañas o campañas.

En estos supuestos, la Sala Superior estimó que, en oposición a lo ordenado por el secretario ejecutivo en el caso en estudio, no resultaba procedente la apertura de un PES, pues la participación de la autoridad electoral federal se limitaba a la mera coadyuvancia en el ejercicio de las atribuciones de la autoridad local, asistencia que giraría exclusivamente en torno a la concesión o no de las medidas cautelares. En efecto, conforme a los lineamientos definidos por el Tribunal, una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador en el ámbito local, si se advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar consistente en la suspensión de la transmisión en radio y televisión de la propaganda denunciada, la autoridad electoral local remitirá al secretario del Consejo General del IFE una solicitud —fundada y motivada— de aplicación de medidas cautelares. Recibida la solicitud, el secretario de este Consejo abrirá un cuaderno auxiliar con toda la documentación remitida por la autoridad local. Una vez realizadas, en su caso, las diligencias que estime necesarias, el secretario remitirá, de inmediato, el cuaderno auxiliar a la CQyD para que ésta se pronuncie, en un plazo de 24 horas, exclusivamente respecto de la adopción de la medida cautelar solicitada. Para fundar y motivar su acuerdo, la CQyD deberá realizar una valoración de los contenidos de la propaganda denunciada "a la luz de la legislación local presuntamente violada, de conformidad con lo señalado por la autoridad local". Si la CQyD aprueba la aplicación de medidas cautelares, de inmediato remitirá el acuerdo emitido al secretario del Consejo, quien deberá notificarlo a la autoridad electoral interesada a la mayor brevedad posible. Realizado lo anterior, el secretario integrará todas las actuaciones al cuaderno auxiliar respectivo e informará al mencionado Consejo de la tramitación de dicho cuaderno.

Con la división de competencias que se ha detallado, la Sala Superior estableció un esquema de "colaboración" para los casos en que se adujeran

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

violaciones a reglas locales de precampaña y campaña, con motivo de la difusión de propaganda política o electoral en radio y televisión, durante el transcurso de procesos electorales respectivos: mientras la denuncia y la imposición de sanciones compete a la autoridad electoral estatal, la CQyD del IFE coadyuva exclusivamente para determinar si proceden o no las medidas cautelares —con la legislación local relativa a la regulación de precampañas y campañas como parámetro—. Además, al establecer que el dictado de medidas cautelares por parte del IFE no generaría el inicio de un PES —pues todas las actuaciones se realizarían en un cuaderno auxiliar—, el esquema evitó que, con motivo de una misma infracción, se originaran dos procedimientos sancionadores.

Con base en el anterior razonamiento, la Sala Superior del TEPJF estimó que el agravio hecho valer por el PAN era fundado sólo en parte, toda vez que la CQyD sí tenía competencia para fundar su acuerdo según la legislación del estado de Coahuila, pero concedió la razón en que fue indebido que se abriera en el IFE un PES, ya que la autoridad federal debía limitarse a abrir un cuaderno auxiliar. Por tanto, la Sala consideró que lo procedente era modificar el acuerdo dictado el 27 de enero por el secretario del Consejo General del IFE —para el efecto de que el procedimiento fuese sustanciado como cuaderno auxiliar—, pero dejó firme la medida cautelar adoptada por la CQyD en el acuerdo impugnado.[54]

[54] Respecto del resto de agravios (resumidos en la nota al pie número 57), la Sala Superior calificó como infundado el argumento relativo a que los promocionales denunciados no generaban la presunción de atentar contra el principio de equidad y que, por tanto, las medidas cautelares resultaban excesivas, desproporcionadas e injustificadas. Lo anterior, pues en concepto de la Sala Superior el promocional denunciado sí tenía el potencial de confundir al electorado, toda vez que no se precisaba la fecha en que se realizaría la jornada para elegir al candidato del PAN —lo cual contravenía el artículo 126, párrafo 2, inciso c), de la ley electoral local—, situación que podía generar la falsa idea de que la elección interna ya había sido celebrada y que Carlos Borruel Baquera era, por tanto, el candidato de dicho instituto político. Según la Sala, la posible vulneración al principio de equidad se generaba en una doble vertiente: en el PAN, pues podría pensarse que Borruel había resultado victorioso en la contienda interna; pero también en el exterior, pues si en efecto dicha persona era postulada como candidato, la transmisión del promocional le podía generar una ventaja respecto del resto de competidores. Finalmente, se estimó innecesario pronunciarse acerca del agravio relativo a la falta de notificación del inicio del PES, toda vez que no conduciría su análisis a ningún fin práctico.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Impacto en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

Los criterios sostenidos en el recurso de apelación SUP-RAP-12/2010 serían reiterados en sentencias posteriores y, eventualmente, servirían de base para la aprobación de dos jurisprudencias. Por una parte, la identificada con la clave 23/2010 señala que, cuando se presente una posible violación a la normatividad local con motivo de la difusión de propaganda de radio o televisión durante los procesos electorales de las entidades federativas, la denuncia y la imposición de sanciones competen a la autoridad local estatal, mientras que la CQyD del IFE colabora exclusivamente con la suspensión de la transmisión de la propaganda denunciada. Además, en la misma jurisprudencia se recoge el criterio consistente en que, para dictar una medida cautelar en este tipo de casos, el IFE no debe iniciar un PES —para así evitar la apertura de un procedimiento en el ámbito federal y otro en el local—.

Por otra parte, la jurisprudencia 25/2010 aborda la ya referida división de competencias entre el IFE y las autoridades electorales locales tratándose de procedimientos administrativos sancionadores. Así, el IFE es competente en todo momento para conocer y resolver procedimientos especiales sancionadores en las siguientes hipótesis:

1) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, ya sea por sí o por terceras personas físicas o morales.
2) Infracciones a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.
3) Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigratorias o calumniosas.
4) Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de cualquier ente público, durante el periodo prohibido constitucionalmente.

Por su parte, las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas son competentes para conocer de infracciones a leyes estatales por la difusión de propaganda en cualquier medio durante el transcurso de los procesos electorales locales (siempre y cuando, claro está, que la infracción no cayera en los supuestos de competencia exclusiva del IFE).

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Pero los criterios que estableció la Sala Superior en el SUP-RAP-12/2010 no sólo serían recogidos por la jurisprudencia; de hecho, el propio Consejo General del IFE incorporaría lo resuelto por la Sala al emitir el RQyDIFE publicado en el DOF del 30 de junio de 2011 (SUP-RAP-141/2011; SUP-RAP-144/2011; SUP-RAP-451/2011).[55] En el artículo 18 de dicho reglamento se establecería el procedimiento para la adopción de "las medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los Institutos Electorales Locales". En términos generales, el reglamento del IFE reproduce los criterios establecidos por la Sala Superior en el SUP-RAP-12/2010 (RQyDIFE, artículo 18, 2011),[56] aunque lo cierto es que también introduce algunas novedades. Por ejemplo, el tercer apartado de ese artículo señala que cuando la queja o solicitud de medidas cautelares sea presentada directamente ante el IFE, éste la remitirá de inmediato al órgano electoral local correspondiente; el cuatro

[55] Tómese en consideración que algunos apartados de este nuevo reglamento se impugnaron en los recursos de apelación SUP-RAP-141/2011. Actores: Convergencia y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00141-2011.htm, SUP-RAP-144/2011. Acumulado al 141 y SUP-RAP-451/2011. Actor: Televisión Azteca S. A. de C. V. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/SUP-RAP-0451-2011.pdf. Al momento de escribir estas líneas, se han resuelto los dos primeros recursos, en los cuales se determinó modificar el acuerdo CG192/2011 del Consejo General del IFE de 23 de junio de 2011 respecto de los artículos 67, primer párrafo, 69 y 70, párrafo siete, del RQyDIFE (2011).

[56] Por ejemplo, en el artículo 18 del RQyDIFE (2011) vigente, se establece que: 1) si el instituto local advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar por un procedimiento sancionador iniciado por violaciones a una norma electoral local en los procesos electorales de las entidades federativas, dicha autoridad deberá remitir su solicitud al secretario del Consejo General del IFE; 2) una vez que sea recibida la solicitud, este secretario abrirá un cuaderno auxiliar y, una vez realizadas —en su caso— las diligencias que estime necesarias, lo remitirá a la CQyD, con un proyecto de acuerdo, para que ésta se pronuncie exclusivamente, en un plazo de 24 horas, acerca de la adopción o no de la medida cautelar solicitada; 3) el acuerdo que emita la CQyD deberá valorar el contenido de los materiales denunciados a la luz de la legislación local presuntamente violada; 4) una vez aprobado el acuerdo de la CQyD se remitirá de inmediato al secretario del Consejo, quien deberá notificarlo a las partes, a la autoridad electoral local y a las demás autoridades competentes (sin perjuicio de hacerlo del conocimiento de las partes por los medios más expeditos), y 5) realizado lo anterior, el referido secretario integrará todas las actuaciones al cuaderno auxiliar respectivo, mismo que remitirá en original a la autoridad electoral local, previa formación de una copia certificada del mismo para sus archivos.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

establece los requisitos que deberá contener la solicitud de medidas cautelares;[57] mientras que el siete señala que el IFE podrá celebrar convenios de colaboración con las autoridades electorales locales.[58]

IV. Conclusiones

Lo primero que se puede resaltar del criterio asumido por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia en comento es que con el mismo se rechazó —implícitamente— aquella otra lectura que ofrece el artículo 368, primer párrafo, del Cofipe, conforme a la cual podría entenderse que la "conducta infractora" relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales locales —a que se refiere el enunciado normativo—, involucra cualquiera de los supuestos que conforme a la CPEUM y al Cofipe dan lugar a un PES, con excepción de aquellos que, evidentemente, correspondan de forma exclusiva a controversias del orden federal.[59] Con esta interpretación, según se apuntó en líneas precedentes,[60] la intervención de la autoridad electoral administrativa de una entidad federativa o del Distrito Federal se traduciría en una especie de "fase preliminar" al inicio del PES, que a la luz de lo previsto en el artículo 62.4 del RQyDIFE vigente en 2010 y de los precedentes entonces existentes por

[57] En este apartado se indica que la solicitud deberá contener: 1) la identificación del promovente; 2) los argumentos que acrediten su interés jurídico; 3) el domicilio para oír y recibir notificaciones y, de ser posible, un correo electrónico y número de fax; 4) la narración expresa y clara de los hechos en que se basa la solicitud de decretar las medidas cautelares, manifestando la posible afectación a los valores y principios que rigen la materia electoral, y 5) en su caso, las pruebas con las que acredite la razón de su dicho.

[58] En el séptimo párrafo se dice que la celebración de convenios podrá establecerse "con el propósito de garantizar la expeditez en la atención de las solicitudes de medidas cautelares, así como que las autoridades electorales locales cuenten con elementos suficientes para determinar la intervención de este Instituto para efectos de la posible adopción de medidas cautelares".

[59] Por ejemplo, la violación de normas relacionadas con la propaganda política o electoral establecidas por el Cofipe a partidos políticos y candidatos, así como la realización de actos anticipados de precampaña o campaña en el ámbito federal.

[60] Parte final del apartado 2.3 de este comentario.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

parte de la Sala Superior (SUP-RAP-135/2008),[61] no constituiría sino una especie de dictamen por parte de la autoridad local acerca de si la denuncia debe ser conocida por el IFE.

El problema de conceder esta intelección interpretativa al artículo 368, primer párrafo, del Cofipe (2008), radica en los efectos que tendría, pues si la intervención de la autoridad electoral administrativa local no era la de una mera oficina receptora de denuncias, eventualmente podría presentarse el supuesto en el que dicha autoridad considerara que la queja presentada no contara con los méritos suficientes para ser puesta a consideración del IFE. En este caso, cabría preguntarse si la autoridad estatal o del Distrito Federal debería limitarse a rechazar la pretensión del denunciante, con la emisión del acuerdo respectivo o, por el contrario, si debería de cualquier forma elevar a consideración de la instancia federal la queja junto con el dictamen negativo que emitiera, aspecto que no tiene asidero —al menos en forma expresa— ni en el Cofipe ni en el reglamento entonces vigente, por no mencionar el evidente retraso a que semejante trámite conduciría, ante la posible interposición de medios de defensa contra la determinación de la autoridad administrativa local.

Sea como fuere el resultado del análisis por parte de la autoridad local, de aceptarse la opción interpretativa que viene destacándose, abriría el debate respecto de la constitucionalidad del artículo 368, primer párrafo, del Cofipe. Lo anterior porque no parece razonable que si la CPEUM confiere al IFE la facultad para conocer, mediante "procedimientos expeditos", las infracciones a los deberes y las reglas contenidas en la base III del artículo 41 de la Carta Magna, la legislación secundaria y las disposiciones reglamentarias que la desarrollan introduzcan normas que limiten u obstaculicen el ejercicio de ese mandato constitucional, concediendo a una autoridad diversa la atribución de analizar la procedencia (aunque no se le reconozca carácter vinculante) de una denuncia cuyo conocimiento corresponde —se insiste— exclusivamente al IFE.

Justo a partir de la disposición constitucional que atribuye al IFE el conocimiento y la resolución de lo que la legislación denomina PES, es

[61] Véase la nota al pie número 55, en que se refiere el pronunciamiento en el SUP-RAP-135/2008.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

posible atribuir un significado más preciso al artículo 368, primer párrafo, del Cofipe, del cual se excluyan aquellas infracciones que, como se dijo, son del conocimiento exclusivo del IFE (esto es, aquellas denuncias en las cuales se aduzca la infracción a cualquiera de las prohibiciones o reglas de la base III del artículo 41 constitucional). Conforme a esta interpretación, el ámbito de aplicación del precepto legal citado se circunscribiría, en principio, a aquellas otras infracciones que es posible conocer mediante el PES pero que no cuentan con base constitucional por ser confección del legislador ordinario, a saber, cuando se: 1) contravengan las normas de propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Cofipe; 2) constituyan actos anticipados de precampaña y campaña, y 3) violen lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM. Por las razones expresadas, de este elenco reducido habría que eliminar aquellos supuestos que constituyen infracciones al orden normativo federal, como las enunciadas en los incisos 1 y 2 cuando estén referidas a ese ámbito de validez, así como aquellos otros que no involucren transmisión de propaganda política o electoral por medio del radio y de la televisión, dada la literalidad del precepto en estudio.

La opción por la que se decantó la Sala Superior parece transitar en esta dirección, por cuanto el pronunciamiento delimita —al menos por el momento— el contenido normativo del primer párrafo del mencionado artículo 368 a aquellas denuncias en las cuales se aduzcan violaciones a una norma electoral local referente a las precampañas o campañas con motivo de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión. Pero con una diferencia sustancial, según se ha visto: en estos casos no procede abrir un PES, sino que la actuación del IFE —en un esquema de colaboración con la autoridad local y mediante los funcionarios y órganos precisados en su momento— se circunscribe al pronunciamiento respecto de la procedencia o no de medidas cautelares para suspender la transmisión de los promocionales involucrados en la denuncia.

Al parecer, este esquema de colaboración encontraría sustento en que el régimen de radio y televisión del país corresponde al ámbito federal, de conformidad con los artículos 27; párrafo cuarto, 42, fracción VI; y 77, fracción XVII, de la CPEUM y las leyes federales de radio y televisión, y de telecomunicaciones, pues corresponde a la

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

nación el dominio directo del espacio situado en el territorio nacional en la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional, pudiendo el Estado, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, el uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, según lo previsto en el artículo 28 constitucional. De tal suerte que la atribución del IFE para el conocimiento de este tipo de planteamientos vendría a considerarse como una extensión de la competencia conferida por la ley fundamental, como administrador único de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado para sus propios fines y para el ejercicio del derecho de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social, así como para conocer de las infracciones en la materia (Tesis P./J. 47/2010).[62]

Sin embargo, no deben menospreciarse los extremos a los cuales puede llevar la aplicación mecánica de este criterio, dado que la autoridad administrativa federal se encontraría dictando —eventualmente— medidas cautelares por causas que atienden a preocupaciones o necesidades tomadas en consideración por los legisladores estatales (Tesis V/2010),[63] las mismas que no necesariamente guardarían congruencia con las reglas existentes en la CPEUM o las establecidas por el legislador federal, y que en mayor o menor medida tienen como hilo conductor procurar la existencia de condiciones equitativas durante las contiendas electorales (CEEC, artículos 61, antepenúltimo párrafo, y 210, cuarto párrafo, 2005).[64] Debe reflexionarse con detenimiento si cualquier

62 Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXI, 2010, abril de, 1572.

63 Se deja de lado una problemática no menor: la probable discrepancia entre las interpretaciones que efectúen los operadores jurídicos institucionales en los ámbitos federal y locales, extremo que ha dado pie a que la Sala Superior reconozca legitimación, para interponer el recurso de apelación, a las autoridades electorales estatales cuando no están conformes con la decisión del IFE. Véase la tesis V/2010. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. ESTÁN LEGITIMADAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. I, 831-2. México: TEPJF.

64 Piénsese, por ejemplo, en lo previsto por los artículos 61, antepenúltimo párrafo, y 210, cuarto párrafo, del CEEC. Código Electoral del Estado de Colima, 2005, que prohíben la utilización, en propaganda que se difunda en radio y televisión, de niñas y niños "haciendo proselitismo o invitando a votar a favor de candidato o partido político alguno, ni manifestando expresiones en contra de los demás partidos políticos, coaliciones o candidatos". No se sugiere, por supuesto, la irrelevancia axiológica de dicha norma, pues en los últimos años es posible

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

infracción a las reglas de propaganda política o electoral (en precampañas o campañas, así como en todo momento) establecidas por las legislaciones estatales y del Distrito Federal amerita la posibilidad de que los promocionales correspondientes puedan ser suspendidos mediante el dictado de medidas cautelares. Parecería apuntar en otro sentido una interpretación que concluya que la atribución del IFE para conocer de las infracciones al artículo 41, base III, de la ley fundamental —y con motivo de las mismas ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que correspondan— no puede ser ampliada por el legislador ordinario.

V. Fuentes consultadas

Alanis Figueroa, María del Carmen. 2008. La jurisprudencia del TEPJF: Fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: TEPJF.

Bacigalupo, Enrique. 1999. *Derecho penal. Parte general*, 2ª ed. Buenos Aires: Hammurabi.

Betancourt, Fernando. 2010. *Derecho romano clásico*, 4ª ed. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Cerezo Vélez, Félix. 2011. El derecho sancionador electoral. En *Derecho electoral. Temas de actualidad*, coords. Ruperto Patiño Manffer y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz. México: Porrúa/Facultad de Derecho-UNAM.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.

advertir en Latinoamérica una tendencia por evitar el empleo de los menores de edad en actividades propagandísticas de naturaleza política (véanse, por ejemplo, los artículos 109, numeral 5, del Código del Niño, Niña y Adolescente de Bolivia, 52 del Código de la Niñez y la Adolescencia de Ecuador, y 67 del Código de la Niñez y la Adolescencia de Nicaragua). Tan sólo se intenta evidenciar que en este tipo de casos es difícil advertir que la transgresión a la ley electoral local produzca un daño eventualmente irreparable a la contienda electoral, que en última instancia es lo que justifica la implementación de las medidas cautelares.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.

Elizondo Gasperín, María Macarita. 2009. *Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador*. México: IIJ-UNAM.

Ferrajoli, Luigi. 2011a. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

——. 2011b. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Madrid: Trotta.

García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. 1999. *Curso de Derecho administrativo II*, 6ª ed. Madrid: Civitas.

Jurisprudencia J/6/2005. PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/12/2007. PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/2/2008. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/10/2008. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON LA PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/16/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

—— J/17/2009. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* 2011. México: TEPJF.

—— J/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. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/24/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/27/2009. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/29/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/12/2010. CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

—— J/23/2010. MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/25/2010. PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/26/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— J/36/2010. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral.* México: TEPJF.

—— 18/2011. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. Disponible en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=18/2011 (consultada el 22 de octubre de 2013).

_____ J/22/2013. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. Aprobada en sesión pública de 13 de julio de 2011, pendiente de publicación. http://www.te.gob.mx/iuse/.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Kelsen, Hans. 1987. *Teoría general del derecho y del Estado*. 21ª ed. México: FCE.

Llanderal Zaragoza, María de los Ángeles. 2006. *Nociones básicas de derecho administrativo sancionador electoral.* Morelia: TEEM.

Luna Ramos, José Alejandro. 2007. "Los conflictos entre partidos políticos durante las campañas electorales: Una propuesta de ampliación a la jurisdicción electoral". *Revista de la Facultad de Derecho* 247, t. LVII (enero-junio).

——, coord. 2011. *Sistema de justicia electoral mexicano.* México: Porrúa/Universidad Panamericana.

Marienhoff, Miguel Santiago. 2000. *Tratado de derecho administrativo*, 5ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Muñoz Conde, Francisco y Mercedes García Arán. 2010. *Derecho penal. Parte general*, 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.

Murga, José Luis. 1983. *Derecho romano clásico, II. El proceso*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

Nieto, Alejandro. 2005. *Derecho administrativo sancionador*, 4ª ed. Madrid: Tecnos.

RQYDIFE. Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. 2011. México: IFE.

Salazar Ugarte, Pedro. 2008. "La libertad limitada". *Nexos*, vol. 366 (junio).

Schultz, Fritz. 1953. *History of Roman Legal Science*, 2ª ed. Oxford: Oxford University Press.

Sentencia SUP-JRC-264/2004. Actor: Coalición "Unidos por Veracruz". Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2004/JRC/SUP-JRC-00264-2004.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-JRC-434/2007. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00434-2007.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición "Por el bien de todos". Autoridad responsable. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP/SUP-RAP-00017-2006-Acl1.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-135/2008. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00135-2008.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-228/2008. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00228-2008.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-246/2008. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00246-2008.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-102/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00102-2009.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-175/2009. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Alberto Picasso Barroel. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00175-2009.htm (consultada el 30 de marzo de 2015).

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

—— SUP-RAP-210/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00210-2009.htm (consultada el 19 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-12/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00012-2010.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-45/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00045-2010.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-57/2010. Actor: Partido Nueva Alianza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00057-2010.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-119/2010 y acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de Titular del Ejecutivo Federal y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.

—— SUP-RAP-122/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00122-2010.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-152/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00152-2010.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-213/2010. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridades responsables: Comisión de Quejas y Denuncias, y Secretaría del Consejo General, ambos del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00213-2010.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-102/2011. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00102-2011.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-123/2011 y acumulado. Actores: Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00123-2011.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-141/2011. Actores: Convergencia y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00141-2011.htm (consultada el 30 de septiembre de 2013).

—— SUP-RAP-144/2011. Acumulado al 141 y SUP-RAP-451/2011. Actor: Televisión Azteca S. A. de C. V. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/SUP-RAP-0451-2011.pdf.

Tesis III/2005. CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación*

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, t. I. México: TEPJF.

—— VII/2008. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. EL ANÁLISIS PRELIMINAR QUE EN ÉL SE HACE SOBRE LA CONDUCTA DENUNCIADA, CARECE DE FUERZA VINCULANTE AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II. México: TEPJF.

—— XXVIII/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES TIENEN DERECHO, FUERA DE LOS PERIODOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA ELECTORALES, A ACCEDER A LOS TIEMPOS DEL ESTADO DISPONIBLES. 2011. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II. México: TEPJF.

—— P./J. 47/2010 del Pleno de la SCJN. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA SANCIONAR LAS INFRACCIONES COMETIDAS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN, TANTO A NIVEL FEDERAL COMO LOCAL, PERO NO LAS QUE DERIVEN DE PROPAGANDA ELECTORAL O MENSAJES EN OTRO TIPO DE FORMATO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXI, abril de 2010.

—— V/2010. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. ESTÁN LEGITIMADAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. I. México: TEPJF.

—— VII/2010. DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. I. México: TEPJF.

—— XVIII/2010. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEBE EMPLAZAR A TODO SERVIDOR PÚBLICO

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

DENUNCIADO. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II. México: TEPJF.

—— XIX/2010. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. II. México: TEPJF.

—— XIX/2011. NOTIFICACIÓN PERSONAL. PROCEDE AUN CUANDO EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO ACREDITADO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA OMITA SEÑALAR DOMICILIO EN LA DENUNCIA O QUEJA QUE MOTIVÓ EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Aprobada en sesión pública de 13 de julio de 2011 [en imprenta]. http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm.

—— XXI/2011. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. Aprobada en sesión pública de 13 de julio de 2011, pendiente de publicación. http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm.

Zavala Arredondo, Marco Antonio. 2011. El procedimiento especial sancionador. Balance de su implementación y propuestas para su perfeccionamiento. En Luna Ramos 2011.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/