



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“MEDIDAS CAUTELARES EN RADIO Y TELEVISIÓN
RELACIONADAS CON VIOLACIONES A LA
NORMATIVA ELECTORAL DE LOS ESTADOS”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

A R T U R O G A R C Í A M O T A

ASESOR: MTRO. JULIO CÉSAR PONCE QUITZAMÁN

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, Febrero de 2018.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, mi hermana, mi cuñado y mi novia
mis pilares, mi principio y fin, mi regalo de Dios,
los amo...
A la vida...

*“Somos nuestra memoria,
somos ese quimérico museo de formas inconstantes,
ese montón de espejos rotos.”*

(Borges, Elogio de la sombra, 1969)

A mi mamá, Cristina Mota Salazar, que has entregado todo por tu familia, por ser el pilar de nuestro hogar, unirnos y nunca perder la fe en nosotros; por ser paciente a mis excentricidades y alentar mi sensibilidad emocional “...*estrella de rockanrol, presidente de la nación...*”.

A mi papá, Arturo García Huerta, por ser mi punto de apoyo, por guiarme por la senda correcta, aún en mi contra, pero de no haberlo hecho esto jamás habría sucedido; por heredarme como firma personal ser prudente y honesto —por ser mi ejemplo, pues al final sí seguí tus pasos—.

A mi hermana, Karen Lizeth García Mota, porque nunca me dejaste perderme cuando yo mismo no quería encontrarme, por llenar de alegría la casa y hacerme sonreír cuando estoy enojado contigo... —siempre estaremos juntos ¡siempre!—.

A Karen González Alquicira... ay, por soportar mis absurdos... por no permitir que me rinda y darme tantas palabras de aliento en momentos de cansancio, por ser inspiración, por tener las palabras precisas para impulsarme a hacer grandes cosas, porque en ti encontré la reciprocidad que buscaba, por hacerme sentir cómodo y seguro conmigo mismo y aceptarme como soy... por confiar en mí, por elegirme cada día y por tanto amor “*Mi corazón es su casa, señorita tan bonita...*”

A José Eduardo Valpuesta Alderete, por el cariño incondicional, por dar tanto de ti, apoyarnos en momentos duros y multiplicar las alegrías con tu carisma, por ser mi amigo...

A don Oscar Gonzalez, doña Carmina Alquicira y Fernanda Gonzalez Alquicira, por el cariño y las palabras de apoyo, por la confianza de entrar a su familia y compartir momentos de

felicidad y tristeza... gracias traer al mundo el más hermoso tesoro que tengo, a la persona más maravillosa que he conocido, que es una reproducción de todas sus virtudes... los quiero.

A Sergio Del Valle Emeterio, por ser mi hermano, cómplice y consejero, por darme tanto cuando no tenía nada, por cuidarme y enseñarme el mundo desde otras perspectivas, porque nuestra amistad perdura, y pasan y pasan los años, gracias por los consejos y creer en mí...

A Diana Karina Murillo Murillo, gracias por la música, las películas y los libros, porque las tardes en tu casa definieron mis gustos y eso define el ser, gracias por las charlas interminables, los consejos, las lágrimas compartidas y las incontables risas...

A Héctor Gutiérrez Licon, Arturo Bucio Ortega y Eduardo Ruiz Palma, por acompañarme en las locuras de la adolescencia, por cuidarnos en los momentos en que fuimos más vulnerables, por el esfuerzo de mantenernos cercanos, por permitirme rodearme de excelentes personas "...*mis amigos me cubren cuando voy a llorar...*"

A Valeria León Salinas, Víctor Hernández Juárez, Josué Godínez García, José Ignacio Barrera Ciprés, Cutzi Carranza Melo, Germán Gómez Galindo, y Marlon Andrés Pérez Guillermo, por compartir el camino de incertidumbre, risas, desesperación, éxitos, frustración, alegría y tormento de la facultad.

A Erika Nayeli, Miguel Ángel, Gabriela, y doña Soledad Murillo, por hacerme sentir uno más de su familia, por todo el apoyo, las charlas y el cariño en momentos cruciales.

A Cuauhtémoc Vega González, por la paciencia para enseñarme y darme claridad en muchos temas de la materia, por todos los consejos, ser mi amigo y cómplice en momentos indispensables... por la confianza, por el apoyo incondicional, te admiro y te quiero mucho.

A Jaime Uriel Sánchez Lima, por el voto de confianza que me integró en el mundo de la materia electoral, por esas charlas acaloradas y llenas de humor, y todas esas historias llenas de diversión que pasamos juntos.

A Edgar Escoto Sánchez, mi hermano, mi primo, mi amigo, la vida nos ha llevado por caminos distintos, pero siempre encontraremos la oportunidad de vernos, charlar y reforzar los lazos de amistad.

A Irais Denise De la Peña Lucio y su familia, por todo el cariño, abrirme las puertas de su casa y recibirme con un abrazo, gracias por ser personas tan especiales.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por su noble tarea de construir y mantener el constante mejoramiento del país, y en lo personal, por revolucionar mi amor al conocimiento, la riqueza en sus aulas, y darme tantas vivencias y enseñanzas.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por ser mí casa y refugio, darme la oportunidad de aprender y desaprender, procesos síncronos del ser humano.

A mi asesor de tesis, maestro Julio César Ponce Quitzamán, al licenciado Miguel Mejía Sánchez y a mis sínodos, por obsequiarme su valioso tiempo y atención en la revisión de este trabajo, por sus acertadas observaciones, sugerencias y su interés en el tema.

A mis compañeros de trabajo y amigos Pilar Loyola, Araceli Sánchez, Edgar Malagón, Milton Hernández, Cintia Campos, Alejandra Díaz, Viridiana Aguilera, Alan George, Federico Franco, Ángel Mendoza, Dulce Fonseca, Ricardo Jácome, Ulises Maytorena, Brian Castro, por el apoyo y el aliento a seguir adelante y por su profesionalismo que me impulsa a dar el 110% cada día.

Al maestro Carlos Alberto Ferrer Silva, por el apoyo, el impulso, la paciencia, las enseñanzas y la confianza... gracias infinitas...

A mis maestros y jefes laborales Raúl Ramírez, Luis Ángel Flores, Marco Tulio Galindo y Julio César Jacinto, por pulir en mí la vocación de abogado, por la confianza y la paciencia, y porque la dedicación a mi labor, se debe a sus enseñanzas.

A mi abuelo Pablo; mis tías Caro, Flora, Eno, Tina, Martha, Edith, Alma, Magloria, Tania, Sandy, Alejandra, Alondra, Janeth, Charbel, Guille, Paty, Lili, Mary y Margarita; mis tíos Juan Pablo, Juan Carlos, Isaac, Francisco –paquito-, Marcos Vargas, Germán, Luis Hernández, Alejandro Hernández, Javier, Cergio, Marcos y Mario; mis primas Jacqueline, Sharenny, Salma, Lesli, Deisy, Estefani, Brenda, Celene, Marlene, Estephany Ilian, Sarahi, Milca, Valeria y Mayte; mis primos José Luis, Abi, Marco Antonio, Francisco -Pato-, Johan, Joshua, Ian Carlo, Jesús, Ulises, Daniel, Erik, Sergio, Tarsicio y Miguel. A mis sobrinos Jimena, Aranza, Mariana, Luis Fernando, Emiliano, León y Deneb. Y a mi familia que forma parte del universo, mis abuelos Teodora, Guillermina, Isidro, y mi tío Erik, por tanto amor y cariño.

MEDIDAS CAUTELARES EN RADIO Y TELEVISIÓN RELACIONADAS CON VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL DE LOS ESTADOS.

Pág.

Introducción

I

CAPÍTULO 1 MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA ELECTORAL

1.1	Concepto.	3
1.1.1	De acuerdo con Podetti, Buongermini, Gozaini y Arcila Salazar.	4
1.1.2	De acuerdo con la normativa constitucional, legal y reglamentaria.	7
1.1.3	De acuerdo con la jurisprudencia.	10
1.2	Características y presupuestos.	16
1.3	Antecedentes en materia electoral.	30

CAPÍTULO 2 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y COMPETENCIA EN MATERIA ELECTORAL RELACIONADO CON MEDIDAS CAUTELARES SOBRE RADIO Y TELEVISIÓN

2.1.	Procedimiento Administrativo Sancionador en materia Electoral	51
2.1.1.	Procedimiento ordinario sancionador en materia electoral	61
2.1.2.	Procedimiento especial sancionador en materia electoral	71
2.2.	Procedimiento de medidas cautelares seguido por el Instituto Nacional Electoral.	77

2.3.	Concepto de competencia.	81
2.3.1.	Competencia a partir del análisis del artículo 41, base III, Constitucional.	84
2.3.2.	Competencia a partir del análisis del artículo 116, base IV, Constitucional.	86

CAPÍTULO 3
MEDIDAS CAUTELARES EN RADIO Y TELEVISIÓN, RESPECTO A
INFRACCIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS COMPETENCIA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS
LOCALES ELECTORALES.

3.1	Dualidad competencial, derivada de los artículos 41 y 116 constitucionales.	91
3.2	Ineficacia de las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	101
3.3	Discusión en torno al esquema establecido en las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010 de la Sala Superior, y el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias.	114
3.4	Propuesta de modificación al artículo 471, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.	123
	Conclusiones	129
	Fuentes consultadas	135
	Anexos	151
	Anexo I	153
	Anexo II	157
	Anexo III	177

INTRODUCCIÓN

Gracias al sistema político electoral mexicano, cuyo actual diseño se remonta a la denominada “Reforma Reyes Heróles” de 1917, y modificaciones consecuentes, que en palabras de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg ilustran la mecánica del cambio político en México, la renovación de los poderes a través de las elecciones es un fenómeno que política y jurídicamente representan un campo rico de análisis y estudio, dado que la búsqueda del poder, por parte de los partidos políticos y candidatos independientes, a través de la vía institucional, presenta distintas aristas.

No es para menos, pues detentar el poder significa la conducción de las políticas de desarrollo económico, social y cultural del país, atento a lo que cada fuerza política considera oportuno y necesario para el pueblo mexicano, el cual exige estabilidad y seguridad a sus gobernantes, en quienes delega tan grande responsabilidad, y que la historia no ha favorecido por numerosos gobernantes que antepusieron intereses personales o de ciertos sectores privados sobre el bien común, hecho que es denunciado por los partidos políticos opositores, como sucede en cualquier democracia.

Este estire y afloje por el poder en las contiendas electorales, como “río revuelto”, arroja la riqueza en el análisis jurídico y tiene sus mayores representaciones en la propaganda político electoral, con la que los distintos partidos políticos, y ahora también candidatos independientes, mediante la prerrogativa de tiempos en radio y televisión, difunden sus propuestas, logros y críticas, ante los diversos temas de interés público, situación que también es propia de las democracias robustas. Sin embargo, la propaganda difundida no siempre se encuentra ajustada a los cánones establecidos en la Constitución y las diversas leyes en materia electoral, lo que requiere del oportuno actuar del árbitro electoral para detener las conductas que pudiesen vulnerar el sano desarrollo de los procesos electorales, dado que las etapas establecidas en estos, son acotadas y definitivas, por lo que los contendientes requieren de mecanismos jurídicos eficaces que suspendan y sancionen las conductas infractoras de la normativa electoral.



Ante esta exigencia, el sistema jurídico mexicano establece como instrumento de las autoridades electorales administrativas la institución jurídico procesal de las medidas cautelares, cuyo objeto es suspender de manera provisional las conductas que aparentemente representan una violación al proceso electoral en desarrollo, en tanto se resuelve en definitiva el procedimiento por el que se investiga la conducta reprochada.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que nuestro país es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en su régimen interior, lo que significa que además de los poderes ejecutivo y legislativo de la federación, cada entidad federativa cuenta con un poder ejecutivo y legislativo dentro de su régimen interior; por lo que, tanto en el ámbito federal, como en el de las entidades federativas, los procesos de renovación de dichos poderes se encuentran a cargo de autoridades administrativas especializadas en materia electoral, cada una dentro de su ámbito de competencia.

Aun cuando las autoridades electorales de las entidades federativas se encargan de la organización de las elecciones en el régimen interior de los estados, la autoridad electoral nacional, organiza las elecciones de Presidente de la República, diputados federales y senadores; y entre otras facultades, es autoridad única en la administración y distribución de los tiempos en radio y televisión de los partidos políticos, y sanciona las infracciones relacionadas con dicho tópico, monopolizando la competencia respecto a temas de radio y televisión en materia electoral.

No obstante lo anterior, la propia Constitución federal establece que las legislaciones de las entidades federativas deberán contemplar la regulación de las etapas de precampañas y campañas, así como infracciones en la materia electoral, lo que otorga competencia a las autoridades administrativas electorales para conocer de las conductas que representen una infracción a dichos temas y una consecuente vulneración a los procesos electorales en los estados.

Aparentemente no debería existir confusión entre el ámbito de competencia de la autoridad federal y de las autoridades de las entidades federativas; sin embargo, qué sucede cuando la propaganda electoral que difunden en radio y televisión los partidos políticos o candidatos independientes, significa una infracción a la etapa de precampaña en una elección local; qué autoridad es la competente para conocer de las medidas cautelares que se solicitan para suspender la propaganda denunciada. Dichos cuestionamientos son presentados en el presente trabajo, mismos que pretenden ser resueltos.

Como herramienta de análisis, a través de la hermenéutica jurídica, se desarrollan los conceptos de medidas cautelares y sus características; mediante el método sistemático, en conjunto con el histórico-social, se hace un estudio del origen de dichas instituciones en materia electoral. Así como un estudio del régimen administrativo sancionador en materia electoral, del procedimiento para la investigación y resolución de infracciones; de atención a las solicitudes de medidas cautelares; así como la distribución de competencia entre las autoridades electorales de los estados y la de autoridad nacional, en materia electoral.

En ese sentido, el presente trabajo pretende dilucidar la pertinencia del esquema de solución establecido para el aprieto legal que se evidencia, las posturas que disienten de dicho esquema; se ilustran los altibajos subsistentes en relación a dicha solución, y se presenta una propuesta de enmendadura legislativa, que pretende dar cauce a la problemática anunciada

CAPÍTULO 1

MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA ELECTORAL

*Si yo hubiera sabido
que decías “adiós” al despedirte ayer
cuando dijiste “basta mañana”,
que diferente hubiera sido todo;
qué voz hubiera entonces descubierto para decir tu nombre,
para encerrarte en las palabras mías más humildes y fuertes,
y ricas y necesitadas...*

(Rubén Bonifaz Nuño, El manto y la corona, 1958)

1.1 CONCEPTO.

El Diccionario de la Lengua Española señala que el vocablo **cautelar** deriva del latín *cautela*, que significa la acción de “prevenir, precaver y recelar”.¹

De estas locuciones, **prevenir** tiene como significados: “preparar, aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin; prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio; evitar, estorbar o impedir algo; advertir, informar o avisar a alguien de algo; imbuir, impresionar, preocupar a alguien, induciéndolo a prejuzgar personas o cosas; anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción; y disponer con anticipación, prepararse de antemano para algo”; **Precaver** enuncia “prevenir un riesgo, daño o peligro, para guardarse de él y evitarlo”; y **Recelarse** expresa “temer, desconfiar o sospechar”.²

El mismo diccionario refiere sobre **cautelar**, en materia de derecho, como “dicho de una medida o regla destinada a prevenir la consecución de un determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo”, y agrega sobre **medidas cautelares** como “aquellas que se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia”.³

Estos vocablos sirven de referencia para anticipar particularidades de las medidas cautelares, como se expondrá a lo largo del presente trabajo: que son utilizadas con el objeto de prevenir y conocer con anticipación un riesgo, daño o peligro para evitarlo; preparan y disponen con antelación lo necesario para un fin; preocupan a alguien para inducir a prejuzgar algo; se adelantan a un inconveniente, dificultad u objeción.

En ese sentido, Rey Cantor y Anaya, establecen que **medida** se entiende como la “acción y efecto de medir, o proporción o correspondencia de algo con otra

¹ Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario: [Consulta en línea]. <http://dle.rae.es/?id=80fotNV|80hOfyd>, fecha de consulta: 27 de septiembre de 2016.

² Ídem.

³ Ídem.

cosa”⁴ y acuden a Guillermo Cabanellas de Torres, con la expresión “*tomar medidas*” como “*adoptar las disposiciones o dar las órdenes que las circunstancias impongan; de modo singular, para restablecer el orden, cortar el abuso, restablecer la confianza o la disciplina*”,⁵ concluyendo que por medidas cautelares se entiende como “*adoptar las disposiciones para prevenir un daño o peligro cuando las circunstancias lo impongan*”.⁶ Esta definición es relevante en cuanto a que señala la pertinencia de estos instrumentos jurídicos, ante circunstancias que ameriten prevenir un daño o peligro, o de restablecer situaciones a su cauce normal.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, señalan que las medidas cautelares “*calificadas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso*”.⁷ Así, se obtiene que son instrumentos decretados por el juzgador, reiterando que tienen el fin de conservar un bien jurídico y evitar un grave e irreparable daño.

1.1.1 De acuerdo con Podetti, Buonghermini, Gozaini y Arcila Salazar.

La doctrina procesal desarrolla el concepto de medida cautelar, a raíz de sus características, sin embargo, previo a entrar al estudio de éstas, se considera oportuno retomar algunos de los conceptos que establecen algunos autores.

Para Podetti, se trata de “*actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido de los*

⁴ Rey Cantor, Ernesto *et al.*, Medidas provisionales y medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Ed. Temis, Colombia, 2005, p. 148.

⁵ Cabanellas de Torres, Guillermo, *et al.*, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usal”, citado por Rey Cantor, *et al.*, *ídem*.

⁶ Rey Cantor, Ernesto, *op. cit.*, *ídem*.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *et al.*, “Medidas cautelares”, en Diccionario Jurídico Mexicano, t. VI, Instituto de Investigaciones Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 155.

*interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes para hacer eficaces las sentencias de los jueces”.*⁸ Este concepto, además de reforzar que se trata de un acto procesal dictado por la autoridad jurisdiccional para asegurar bienes o mantener situaciones de hecho para seguridad del solicitante; introduce al estudio que son un anticipo de la eventual sentencia definitiva, garantizando así la defensa de la persona y de los bienes.

María Buongermi, refiere sobre las medidas cautelares que *“constituyen modos de evitar el incumplimiento de la sentencia, pero también suponen una anticipación a la garantía constitucional de defensa de los derechos, al permitir asegurar bienes, pruebas, mantener situaciones de hecho o para ayudar a proveer la seguridad de personas, o de sus necesidades urgentes.”*⁹ Es decir, evitan que la sentencia no sea cumplida y garantizan la protección de los derechos de quien demanda su reconocimiento o solicita su subsistencia.

Asimismo, Buongermi explica que la finalidad de las medidas cautelares es evitar posibles perjuicios al titular de quien reclama un derecho, además de facilitar y coadyuvar en el cumplimiento de la actividad jurisdiccional, de manera que el litigio sea resuelto conforme a derecho, así como dotar de eficacia la resolución para su cumplimiento. En ese sentido, al ser un instrumento de una resolución de fondo, su petición o concesión se establece en razón de la necesidad de obtener dichos fines, procurando el menor daño posible a las personas y/o bienes que puedan verse relacionados con tal medida.¹⁰

⁸ Podetti, J. Ramiro, Derecho procesal civil, comercial y laboral, “Tratado de las medidas cautelares”, Volumen IV, Segunda edición, EDIAR, S.A., Argentina, 1968, p. 33.

⁹ Buongermi, María. Monografía “Medidas cautelares”, Portal web de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, p. 1. [en línea]: [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/procesal/Mar%C3%ADa-Buongermi-Medidas-Cautelares.pdf>.

¹⁰ *Ídem*.

Oswaldo Gozaini, señala que las medidas cautelares *“tienden a conseguir la eficacia de la gestión judicial, ya sea mediante el aseguramiento del objeto que se debate en el proceso o por medio de la garantía del cumplimiento de una sentencia eventualmente favorable”*.¹¹ Es decir, buscan obtener la eficacia de la actividad judicial, a través del aseguramiento del objeto que se reclama en el proceso.

En ese sentido, Gozaini indica que la justificación de las medidas cautelares reside en la incidencia del tiempo en el proceso, el cual puede ser un largo plazo hasta que llegue la sentencia que reconozca del derecho pretendido; por lo que la lentitud de la justicia se subsana, de manera preventiva, con las medidas provisionales, las cuales atenúan las posibles afectaciones que puede generar la demora en obtener un pronunciamiento judicial; asimismo, son una garantía para el juzgador, al permitirle resguardar el cumplimiento de sus sentencias y dotando de efectividad el proceso y a la acción judicial correspondiente.¹²

Por otro lado, Arcila Salazar, refiere

...se definen de acuerdo con la finalidad que cumplen, que no es otra que garantizar la efectividad de las decisiones judiciales... se requiere la efectividad de las sentencias porque cuando los ciudadanos en ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción acuden al Estado para que este tutele sus derechos ante vulneraciones de los particulares o de autoridades públicas, la respuesta y protección por parte del Estado no pueden ser inmediatas, pues la naturaleza del proceso, como su propio nombre lo indica, implica agotar una serie de etapas antes de tomar una decisión definitiva. Es necesario entonces que transcurra un término en el cual las condiciones iniciales pueden variar poniendo en riesgo la satisfacción de la pretensión del demandante...¹³

¹¹ Gozaini, Oswaldo Alfredo, Medidas cautelares en el derecho procesal electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, p. 13.

¹² *Ídem*.

¹³ Arcila Salazar, Beatriz, *Las medidas cautelares en el proceso ambiental*, Opinión Jurídica [en línea], volumen 12, número 23 (Enero-Junio), 2013, Universidad de Medellín, Colombia, p. 34.

De la anterior consideración, se retoma que quien demanda acceso a justicia, acude ante las autoridades del Estado para que se resguarden sus derechos ante posibles violaciones por parte de otros particulares o de autoridades públicas, sin embargo, la respuesta y protección por parte de estas no pueden ser inmediatas, pues la naturaleza del proceso requiere de cumplir con una serie de pasos y etapas previas para dictar la resolución definitiva; por lo que se necesita que las condiciones iniciales corran el riesgo de cambiar, de manera que la pretensión del demandante se pueda ver vulnerada.

Desde la perspectiva de Arcila Salazar, si no se dota al proceso judicial de dispositivos que hagan frente a los efectos negativos de la demora, el orden social y la confianza de los ciudadanos en la funcionalidad del Estado pueden verse comprometidos.¹⁴

De los anteriores conceptos, se pueden recoger elementos coincidentes: que se trata de instrumentos dictados por las autoridades cuyo objeto es asegurar situaciones de derecho; buscan evitar eventuales perjuicios, derivados de la dilación del proceso y que garantizan la efectividad de la resolución en definitiva.

1.1.2 De acuerdo con la normativa constitucional, legal y reglamentaria.

Respetando la jerarquización que establece la tesis de la pirámide Kelseniana, hay que tomar como base jurídica de las medidas cautelares la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Mexicana), que en su artículo 16 señala que los Poderes Judiciales tienen la investidura para resolver sobre las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.

Asimismo, el artículo 107, fracción X, del mismo orden fundamental, señala que los actos reclamados por los gobernados podrán ser objeto de suspensión, para

Consultable en el sitio web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94528404003>, fecha de consulta: 23 de agosto de 2016.

¹⁴ *Ídem*.

lo cual, el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado la apariencia del buen derecho y el interés social.

Así, la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Mexicana, en su artículo 131, refiere sobre la suspensión provisional del acto reclamado, como la determinación dictada por la autoridad jurisdiccional, a solicitud del quejoso que aduzca un interés legítimo, que acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión, en caso de que se le niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento.

Como se observa, la suspensión provisional utiliza conceptos como el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, que son presupuestos a observar por el juez en materia de amparo, los cuales, en la especie, son los mismos que desarrolla la doctrina procesalista para el dictado de medidas cautelares, como se expondrá líneas adelante.¹⁵

En el mismo sentido, el Código Nacional de Procedimientos Penales en sus Capítulos IV y V del Título VI (artículos 153 a 182), establece la posibilidad de la autoridad judicial de imponer medidas cautelares con el objeto de asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido, o del testigo, así como evitar la obstaculización del procedimiento.

De igual manera, en materia administrativa, el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que una vez iniciado el

¹⁵ Al respecto, es importante destacar el debate que la dogmática mexicana enfrentó entre los juristas que consideraban que a la suspensión provisional en el amparo no le son aplicables los principios que rigen las medidas cautelares —particularmente en lo que se refiere a los efectos jurídicos que produce la medida, así como a los criterios materiales de decisión, relativos al estudio que con carácter provisional y previo se hace de la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado para acordar la medida suspensiva, es decir, el *fumus boni iuris*— y los que sí —a partir de que en la suspensión se puede hacer un estudio provisional de la constitucionalidad del acto reclamado, analizan a éste con un valor o desvalor jurídico para efectos de conceder o no la medida cautelar—. Sobre dicha discusión, consúltese *De Alba de Alba y Flores Muñoz, “La apariencia del buen derecho en serio”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 25, 2008, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México, pp. 49-60.

juicio contencioso administrativo, la autoridad jurisdiccional podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de asegurar la eficacia de la sentencia, así como mantener la situación de hecho existente, en el estado en que se encuentra; así como todas las medidas cautelares positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor, siempre que no se ocasione un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.¹⁶

En cuanto a la materia electoral, el artículo 41, base III, apartado D de la Constitución determina que el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) podrá imponer como medidas cautelares la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, respecto a infracciones al modelo de comunicación político electoral.¹⁷

Complementariamente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) en su artículo 468, numeral 4, señala que podrán dictarse medidas cautelares a fin de lograr la cesación de actos o hechos que constituyan infracciones a la ley, evitar la producción de daños irreparables, la

¹⁶ A manera de corolario, se puede señalar que las medidas cautelares son un instrumento procesal utilizado en diversas materias del Derecho; por ejemplo, en materia de propiedad intelectual, el artículo 6, fracción V, de la Ley de la Propiedad Industrial contempla la posibilidad de la autoridad administrativa, para ordenar y ejecutar medidas provisionales con el objeto de prevenir o hacer cesar la violación a los derechos de propiedad industrial. En materia laboral, los artículos 857 y 858 de la Ley Federal del Trabajo, establecen el arraigo o embargo precautorio como providencias cautelares que podrán solicitarse al presentar la demanda o posteriormente, ante el temor de que el demandado se ausente u oculte, o para asegurar bienes.

¹⁷ El modelo de comunicación político electoral comprende el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el cual contempla la prohibición de contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión por parte de partidos políticos y candidatos; así como personas físicas o morales, por sí o mediante terceros, con el objeto de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, a favor o en contra de algún partido político o candidato; también en relación con propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos que contenga expresiones que calumnien a las personas; y sobre la difusión en medios de comunicación de propaganda gubernamental de los poderes federales, de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y cualquier otro ente público, durante las campañas federales y locales, hasta la conclusión de la jornada comicial. Para ahondar en el tema, se recomienda la publicación de Córdova Vianello, Lorenzo, *“El modelo de comunicación político-electoral mexicano”*, en *Revista Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica*, número 16, Julio-Diciembre, 2013, disponible en línea: http://www.tse.go.cr/revista/art/16/cordova_vianello.pdf, fecha de consulta: 23 de octubre de 2016.

afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en dicha ley. Y en específico, en el artículo 163 de la LGIPE, determina que el Consejo General del INE, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda en radio y televisión que resulte violatoria de la ley, a propuesta fundada y motivada de la Comisión de Quejas y Denuncias (en adelante CQyD), sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores.

Acorde con lo anterior, el artículo 4, numeral 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, establece que el procedimiento para la atención de solicitudes de medidas cautelares, tiene como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral. Asimismo, el mismo reglamento en su artículo 7, fracción XVII, señala a las medidas cautelares como actos procedimentales que determina el Consejo General, la CQyD, o los Consejos Distritales del Instituto, hasta en tanto se emita la resolución definitiva. En el mismo sentido, el artículo 38, numeral 3 del reglamento en cita, indica que la adopción de medidas cautelares procede en todo tiempo, para lograr dichos fines.

1.1.3 De acuerdo con la jurisprudencia

En la tesis jurisprudencial P./J. 15/96, de rubro SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la suspensión de los actos reclamados tiene la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; por lo que para la concesión de la suspensión del acto reclamado, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de manera que a través de un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo

se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; tomándose en cuenta la naturaleza de la violación alegada, el cual no solo comprende el concepto de violación aducido, sino también las características y trascendencia del acto que entraña la violación. Además, el análisis debe realizarse sin prejuizar sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, ya que éste solo puede determinarse en la sentencia definitiva, con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta que la determinación de la suspensión del acto reclamado, no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquello solo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis. También, deberán ponderarse otros elementos para la concesión de la suspensión, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, la suspensión solicitada será negada, pues el interés social y el orden público están por encima del interés particular afectado.

Por otra parte, en la jurisprudencia P./J. 21/98 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan por ser accesorias, toda vez que la privación no constituye el fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; cuyo objeto es prever el peligro en la dilación de la resolución definitiva y suplir, interinamente, la falta de esta, asegurando su eficacia; por lo que al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho que se estima puede sufrir un menoscabo, constituyen un instrumento, no sólo de la resolución definitiva, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico que se estima conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se considera antijurídica, por lo que su otorgamiento no constituye un acto privativo, pues sus efectos solo son provisionales, quedando sujeto a la sentencia de fondo del asunto, en la que el sujeto afectado por la medida cautelar puede aportar pruebas a su favor, de

manera que para la imposición de las medidas cautelares no rige la garantía de previa audiencia.

Asimismo, la jurisprudencia 2a./J. 112/2005, de rubro RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL, señala que el dictado de medidas cautelares busca evitar la consumación de actos que se estiman contrarios a derecho, pues compone una de las manifestaciones del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que estas medidas tienden a evitar que la afectación en la esfera jurídica del particular resulte irreparable, así como que el proceso principal instituido para la defensa de los derechos se torne inútil para dichos efectos.

En materia electoral, existen diversas tesis y jurisprudencias aprobadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), mismas que han ido generando una sólida doctrina en cuanto a medidas cautelares, y específicamente, sobre su adopción para impedir la difusión de propaganda electoral que no se ajusta a los cánones legales; así, resultan relevantes las siguientes voces:

La Jurisprudencia 24/2009 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro 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, señala que las medidas cautelares son dictadas a fin de evitar la producción de daños irreparables, la vulneración de los principios rectores del proceso, o se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente; asimismo establece que la autoridad facultada para decretar las medidas cautelares para la suspensión de la difusión en radio y televisión de propaganda política electoral,

dado su carácter urgente, es la CQyD,¹⁸ sin embargo, el Consejo General, además de la facultad para resolver en definitiva los procedimientos sancionadores, también está facultado para pronunciarse respecto de los mismos instrumentos.

La Jurisprudencia 14/2015, de la Sala Superior del TEPJF de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA, señala que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, constituyendo medios que previenen posibles afectaciones a los principios rectores en la materia electoral. Se dictan mientras se emite la resolución de fondo, tutelando directamente el cumplimiento de obligaciones y prohibiciones dispuestas en la legislación de la materia. Sus presupuestos son la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, la proporcionalidad de su dictado, y en su caso, la indemnización. En ese sentido, explica que la apariencia del buen derecho no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales, así como valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

La tesis aislada XI/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON INMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES, señala que corresponde a la autoridad electoral investigar las infracciones que vulneren los derechos y principios legalmente establecidos, y adoptar medidas precautorias que eviten una afectación al proceso electoral; en ese sentido, atento a la naturaleza urgente de las medidas cautelares, la autoridad electoral tiene la responsabilidad de resolver de manera inmediata su

¹⁸ Esto es coincidente con lo señalado por el criterio establecido por la Sala Superior del TEPJF en la jurisprudencia MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, la cual establece que la emisión de medidas cautelares tiene el fin de preservar, provisionalmente, la materia sobre la que versa el fondo del asunto; y que la CQyD es la autoridad facultada para su emisión, determinando que el Secretario Ejecutivo solo está facultado para presentar la propuesta respectiva (Jurisprudencia 7/2012).

procedencia, a efecto de prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, en caso que el hecho denunciado pudiera afectar el proceso, al margen que en la misma resolución adopte otras determinaciones.

Por otro lado, la tesis aislada XII/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA, establece que corresponde a la autoridad electoral resolver sobre las posibles medidas cautelares necesarias para suspender o cancelar de manera inmediata las conductas que, bajo la apariencia del buen derecho y considerando el peligro en la demora, puedan afectar el proceso electoral; en ese sentido, a fin de cumplir con el fin de la institución cautelar, la autoridad electoral debe realizar, en primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente, en una segunda fase, un análisis del hecho denunciado, en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral.

Asimismo, la tesis aislada XXV/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR, indica que la autoridad electoral debe llevar a cabo una investigación preliminar en un plazo de 48 horas a partir de la admisión de la queja, a efecto de allegarse de los elementos con los que se pueda inferir la existencia de la posible infracción, para poder adoptar las medidas cautelares; y ante situaciones excepcionales, derivado de la complejidad del desahogo de las diligencias, tomando en cuenta la naturaleza tutelar de las medidas cautelares, la autoridad investigadora puede reservarse proveer sobre tales medidas, hasta por un plazo igual de 48 horas más del que confiere la normativa electoral.

De la misma forma, la tesis aislada LXXI/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN, indica que

el carácter tutelar de las medidas cautelares requiere de acciones inmediatas, eficaces, fundadas y motivadas que permitan a la autoridad electoral, a través de la valoración de los elementos que obren en el expediente, determinar si los promocionales en radio y televisión denunciados pueden producir daños o lesiones de carácter irreparables al derecho o principio cuya tutela se pide, junto con el temor fundado de que desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama, mientras se dicta la resolución de fondo; en ese sentido, la autoridad electoral está obligada a pronunciarse sobre la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, con independencia de que no se hubiere perfeccionado la realización de la conducta reprochada al momento de presentar la denuncia, siempre que en el expediente obren elementos suficientes que generen certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales reprochados.

1.2 CARACTERÍSTICAS Y PRESUPUESTOS.

En la obra *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Calamandrei, retoma la idea de Giuseppe Chiovenda, quien identifica tres formas que asume la actuación de la ley en el proceso: cognición, conservación y ejecución,¹⁹ y encuadra a la función cautelar dentro de la fase conservativa, como forma autónoma de la tutela jurisdiccional,²⁰ determinando ciertas características, mismas que a continuación se exponen.

Provisorias y sumarias

De acuerdo con Calamandrei, las medidas cautelares se caracterizan por la provisoriedad de sus efectos jurídicos, los cuales “...*tienen duración limitada a aquel período de tiempo que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia jurisdiccional... con la calificación de definitiva...*”²¹ es decir, sus efectos son temporales, limitados al periodo que transcurre entre el dictado de la providencia cautelar hasta la conclusión del proceso.

En ese sentido, Calamandrei señala como supuestos por los que la medida cautelar puede perder sus efectos: por una parte, mediante el dictado de la resolución definitiva que anule o modifique los efectos de la medida cautelar, o bien, a través de algún medio anormal, como lo es el desistimiento o la caducidad; o cuando cesan los presupuestos que originaron la adopción de la medida cautelar. Lo normal será que el procedimiento finalice cuando se dicte la resolución principal: si la pretensión interpuesta se desestima, la cautelar debe extinguirse, pues no hay efectos que requieran ser asegurados, pero si la

¹⁹ Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de derecho procesal civil*, citado por Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Tr. Marino Ayerra Merín, Colección “Clásicos del Proceso Civil”, Librería “El foro”, Argentina, 1996, p. 34.

²⁰ Calamandrei, Piero, *Ídem*.

²¹ *ibídem*, p. 36.

pretensión es estimada, la medida debe cesar porque entonces se pueden desplegar los efectos propios de la resolución principal.²²

Asimismo, Podetti reitera el carácter provisorio de las medidas cautelares al explicar que los motivos de la extinción de la medida cautelar generalmente son el fin del proceso, del cual es un anticipo, o bien por orden de una autoridad superior que revoca tal determinación, mediante su impugnación. En ese sentido, Podetti precisa que la revocación también puede producirse no obstante haber precluido la medida cautelar, o haber adquirido el carácter de cosa juzgada formal²³ (sea por consentimiento de las partes o por confirmación del recurso que la impugne), en ese caso, dicho autor refiere “...la revocación, que deberá pronunciar el mismo juez, a pedido de interesado, sólo puede fundarse en disposición expresa de la ley... o por haber desaparecido las circunstancias que la determinaron, o sea la necesidad de la cautela.”²⁴

Carlos de Miguel y Alonso señala sobre el proceso cautelar “...supone la actuación mediata, urgente y provisional del derecho objetivo basada en el *periculum in mora*, para asegurar la ejecución posible del derecho...”²⁵ Sobre esta consideración, Podetti relaciona al proceso cautelar como “...garantía de la jurisdicción dirigida a obtener anticipadamente la actuación del derecho objetivo, para que al llegar la actuación directa y definitiva mediante el proceso principal pueda hacerse eficaz la garantía, imposible de serlo en caso contrario por el peligro de la forzosa duración del proceso...”²⁶

En otras palabras, las medidas cautelares como dispositivos de la jurisdicción, son ordenadas con el fin de obtener de manera anticipada la actuación del derecho objetivo, la cual solo sucede con el dictado de la resolución que pone fin al proceso; de manera que se requiere de una actuación mediata, urgente y

²² *ídem*.

²³ Por tratarse de instrumentos accesorios, dependientes de la resolución final del proceso, las medidas cautelares no pueden adquirir el carácter de cosa juzgada material.

²⁴ *vid.* Podetti, J. Ramiro, *op. cit.*, p. 35.

²⁵ *vid.* De Miguel y Alonso, Carlos, *Notas sobre el proceso cautelar*, citado por Podetti, Ramiro, *ídem*, p. 30.

²⁶ *vid.* Podetti, J. Ramiro, *ibídem*, pp. 29-30..

provisional del derecho, la cual se justifica en el peligro en la demora de la resolución definitiva, de tal suerte que se afirme la ejecución del derecho que se reclama.

En ese sentido, Calamandrei refiere:

...la cognición ordinaria con plenitud de contradicción no habría dado resultados diversos de los que, con rapidez y economía, el actor ha podido alcanzar a través de la cognición sumaria; pero como este cálculo de probabilidades podría resultar equivocado en el caso concreto, los efectos de la providencia creada a través de este procedimiento abreviado nacen como provisorios, en cuanto, aun siendo cualitativamente semejantes a los que el actor habría podido conseguir a través del juicio ordinario, están sujetos a cesar de conformidad con el resultado de una ulterior fase procesal, en la cual, de ordinario a iniciativa del demandado, el juez puede ser llamado a examinar en juicio contradictorio, con la plenitud de investigación que es propia de la cognición ordinaria...²⁷

Es decir, ante el riesgo de que el cálculo de probabilidades realizado en la fase cautelar resulte equivocado, los efectos de la medida cautelar nacen como provisorios, aun cuando cualitativamente son semejantes a los que el actor podría conseguir a través de la resolución definitiva, por lo que dichos efectos están sujetos a cesar, atento al resultado de la posterior fase procesal en la que el juez puede analizar, con base en los elementos recabados en la investigación exhaustiva que requiere la cognición ordinaria.

Constantino Rivera señala que “La condición para dictar una medida preventiva es el temor a un daño jurídico, es decir, la inminencia de un posible daño a un derecho o a un posible derecho. Por esta razón, las decisiones cautelares pueden ser revocadas, modificadas o confirmadas.”²⁸ Asimismo, Constantino reflexiona

²⁷ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, pp. 38-39.

²⁸ *vid.* Constantino Rivera, Camilo, “El proceso cautelar en el proceso penal acusatorio mexicano”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, número 24, invierno 2009, pp. 269-270. Documento consultable en línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222968012>> *ISSN 1870-2147*, fecha de consulta: 1 de marzo de 2017

que aunado a ese temor de un daño jurídico (o la posibilidad de un daño inminente a un derecho) es necesario que ese derecho sea jurídicamente posible. Así, al estudiar la solicitud de la medida cautelar, la autoridad jurisdiccional debe realizar un análisis sumario respecto a la verosimilitud del derecho que se invoca y la probabilidad del daño, de manera que al examinar las circunstancias de hecho que se reclaman, en relación con las pruebas que acrediten el dicho del quejoso, generen convicción en el juzgador de que eventualmente sucederá el hecho en controversia; por lo tanto, ante el inminente daño, el juzgador requiere tomar una decisión de manera urgente la cual no permite más que un estudio superficial.²⁹

Para Calamandrei *“La provisoriedad de las llamadas ‘declaraciones de certeza con predominante función ejecutiva’ es un contrapeso y una atenuación de la sumariedad del procedimiento de cognición, a través del cual se emanan estas providencias, esto es, un carácter estrechamente conexo con el modo de formación de la providencia...”*³⁰ es decir, la provisoriedad de las medidas cautelares, significa un contrapeso y atenuante de la sumariedad en el procedimiento de cognición, a través de la cual nacen estas determinaciones. De esta manera, la provisoriedad está relacionada con la formación de la medida cautelar, pues para conseguir los efectos de la providencia jurisdiccional, la medida cautelar permite que en lugar de recorrer el largo camino que implica la cognición ordinaria, la cognición sumaria llegará a la misma meta, con mayor celeridad y simplicidad, obviando la eventual contradicción del demandado.³¹

Al respecto, Buongermini explica que *“En los procesos cautelares el trámite es esencialmente sumario y por ende la resolución en él tomada tiene una impronta de superficialidad en cuanto a la verdad de la pretensión deducida... [son] el resultado... de un proceso abreviado que no requiere de la participación de la parte contra la cual se dictan... Se basan en los hechos que acredita*

²⁹ *Ídem.*

³⁰ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 38.

³¹ *Ídem.*

*sumariamente el peticionante...*³² De esta manera, el trámite realizado por la autoridad es sumario, por lo que el otorgamiento de la medida cautelar tiene una impresión superficial respecto a la pretensión obtenida. En ese sentido, son resultado de un efímero proceso de naturaleza, dictadas *inaudita parte*, de tal suerte que no requiere del proceso de contradicción de parte de quien se ve afectado por dichas providencias.

De acuerdo con Calamandrei, *“Esta aparente reducción del derecho de defensa del demandado, encuentra su justificación en el carácter particularmente atendible de las pruebas o en la naturaleza especial de la relación controvertida consideración a la cual se puede estimar que en la mayor parte de los casos la cognición ordinaria con plenitud de contradicción no habría dado resultados diversos de los que, con rapidez y economía, el actor ha podido alcanzar a través de la cognición sumaria”*.³³ En otras palabras, la reducción del derecho de contradicción del demandado se justifica con la sumariedad del proceso cautelar, debido a que el proceso ordinario con plenitud de contradicción no otorgaría resultados diversos a los que con rapidez y economía el solicitante obtiene a través del proceso sumario.

Instrumentalidad

Calamandrei refiere que las providencias cautelares *“...nunca constituyen un fin por sí mismas, sino que están ineludiblemente preordenadas a la emanación de una ulterior providencia definitiva, el resultado práctico de la cual aseguran preventivamente. Nacen, por decirlo así, al servicio de una providencia definitiva, con el oficio de preparar el terreno y de aprontar los medios más aptos para su éxito.”*³⁴ Es decir, no nacen para que sus efectos se tornen definitivos, sino que están destinadas a garantizar, de manera preventiva, los fines prácticos y la

³² Buonghermini, María, *op. cit.*, p. 4.

³³ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, *ídem*.

³⁴ *ibídem*, p. 44.

eficiencia de una futura resolución definitiva, preparando las situaciones de hecho y facilitando los medios idóneos para su eficacia.

En el mismo sentido, Quiroga León refiere “...*nunca podrá existir una medida cautelar por sí sola, pues siempre se necesitará que exista el objeto que con ella se quiere garantizar, al cual le sirve de medio o instrumento de eficacia...*”.³⁵ De esta manera, se recoge que no existe una medida cautelar por sí misma, pues se requiere del objeto que se busca asegurar con su determinación. En ese sentido, el mismo autor reflexiona que aun cuando la medida cautelar actúa sobre los hechos que se reclaman, la misma no brinda la protección definitiva que es propia del proceso ordinario, sino que su única finalidad es garantizar la eficacia de la tutela jurisdiccional que se busca en el proceso.³⁶

De acuerdo con Calamandrei, “*Esta relación de instrumentalidad o, como han dicho otros, de subsidiariedad, que liga inevitablemente toda providencia cautelar a la providencia definitiva en previsión de la cual se dicta, es el carácter que más netamente distingue la providencia cautelar...*”³⁷ Al respecto, explica que nace en previsión y espera de una determinación definitiva, por lo que no aspira a convertirse en definitiva, sino que está destinada a desaparecer por carecer de objeto cuando la tutela definitiva llegue. En ese sentido, manifiesta que tienen la finalidad de asegurar la eficacia práctica de la providencia definitiva, que servirá para ejercer el derecho, de manera que la tutela cautelar es una tutela mediata, es decir, más que hacer justicia, contribuye a garantizar su eficaz funcionamiento; por lo que las providencias cautelares encuentran una instrumentalidad cualificada, pues son un medio predisposto para obtener el mejor éxito de la providencia definitiva.³⁸

³⁵ Quiroga León, Aníbal, “La actualidad del proceso cautelar y su modificación en el Código Procesal Civil”, *Revista Themis*, número 59, Perú, 2011, p. 283. Documento consultable en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110632>, fecha de consulta: 1 de abril de 2017

³⁶ *Ídem*.

³⁷ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 44.

³⁸ *Íbidem*, pp. 44-45.

Constantino Rivera manifiesta que la instrumentalidad “*Constituye el rasgo más importante del derecho procesal. El proceso no tiene un fin en sí mismo, su objetivo es servir de medio para la actuación de la ley o derecho sustantivo. De la misma forma, la medida cautelar está siempre subordinada a un fallo definitivo, incluso cuando procede al proceso cautelado, siempre que existe en función del fallo definitivo.*”³⁹ Reitera que las medidas cautelares no tienen un fin en sí mismo, sino que sirven como medio para la ejecución de la ley o del derecho que se reclama; por lo que está supeditada a una resolución definitiva.

Peligro en la demora (*Periculum in mora*)

Retomando a Podetti, señala que el peligro en la demora es “...*el interés jurídico que las justifica. No existe medida cautelar alguna que no se dé para disipar un temor de daño inminente, sea que se exija su acreditación prima facie, sea que se presuma por las circunstancias del caso.*”⁴⁰ Dicho autor explica que el peligro en la demora es la razón de ser jurídica y de hecho de la medida cautelar, es la sustancia del interés jurídico que las justifica, pues si existe el peligro en el retardo de la sentencia definitiva, existe el interés actual de obtener la medida cautelar. Éste puede ser generado, en razón del propio objeto a cautelar, o bien, de la actitud del demandado, de la conducta realizada o de una posible conducta futura, que puede apreciarse a través de indicios. Sin embargo, aun cuando se admite su probanza de manera preliminar, no basta con un simple temor o perjuicio de quien las solicita, sino que dicho temor debe ser objetivo, es decir, que derivado de las circunstancias del caso concreto, pueda ser apreciado y sus posibles consecuencias.⁴¹

En ese sentido, Calamandrei refiere que “*el interés específico que justifica la emanación de cualquiera de las medidas cautelares: este interés surge siempre de la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una*

³⁹ Constantino Rivera, Camilo, *op. cit.*, p. 266.

⁴⁰ Podetti, Ramiro, *op. cit.*, p. 77.

⁴¹ *ibídem.* p. 78 y 81.

*providencia jurisdiccional definitiva (periculum in mora)...*⁴² Sin embargo, dicho autor explica que no es suficiente que la solicitud de medidas cautelares se justifique en un estado de peligro y que su petición tenga la finalidad de prevenir un daño temido, sino que se necesita que derivado de la inminencia del peligro la determinación cautelar solicitada tenga el carácter de urgente, pues si la determinación definitiva se llegara a demorar, el daño temido se consumaría, o el daño ya ocurrido se agravaría, de tal suerte que la eficacia preventiva de la medida cautelar resultaría inservible o disminuida.⁴³

De esta manera, para dicho autor, la necesidad del dictado de la medida cautelar requiere de los elementos de la prevención y urgencia, así como un tercero, que es la necesidad de prevenir de manera oportuna el peligro de daño y que la tutela ordinaria se manifieste de manera lenta (en espera que se desarrolle mediante el largo proceso ordinario propio de la providencia definitiva). En ese contexto, se debe resolver con carácter de urgente las medidas provisorias con el objeto de impedir que el daño temido se produzca o se agrave durante la espera. Es decir, el *periculum in mora* que establece la base de las medidas cautelares, no es el peligro genérico de un daño jurídico, sino el peligro del daño posterior que puede ser resultado del retraso de la providencia definitiva, propio de la lentitud del procedimiento ordinario. Por lo tanto, ante la imposibilidad de apurar el dictado de la sentencia definitiva, surge la necesidad del dictado de una medida cautelar.⁴⁴

En palabras de Alvarado Velloso “...*siempre se ha vinculado al otorgamiento de cautelas con el peligro que entraña la necesaria demora que existirá entre el momento de entablar la demanda y el de la ejecución de la sentencia que recaiga sobre ella, largo período durante el cual el demandado, por ejemplo, puede generar su insolvencia: a raíz de ello, es altamente probable que el mandato final*

⁴² Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 40.

⁴³ *ibídem*, p. 41.

⁴⁴ *ibídem*, p. 42.

del juez termine siendo inoperante y el proceso haya sido en vano".⁴⁵ Sobre esta consideración, se extrae que ante la demora que existe entre la presentación de la demanda y la sentencia de fondo que le recaiga, es probable que la resolución definitiva que dicte el juez termine siendo baladí y que la actividad judicial se hubiese desarrollado en vano.

Calamandrei, puntualiza que el retraso de la resolución definitiva, considerado como una posible causa de un daño posterior, trata de subsanarse preventivamente con la medida cautelar que anticipe momentáneamente los efectos de la sentencia definitiva; y por otro lado, cuando los daños ya se materializaron, la providencia cautelar tiene una finalidad preventiva, frente al posible incremento de daño que podría suceder ante la dilación del proceso ordinario. Así, la justificación de las medidas cautelares surge de la relación que existe entre la necesidad de que la providencia sea dictada sin retardo y la falta de aptitud del proceso ordinario para ordenar sin retardo una resolución definitiva.⁴⁶

En efecto, a fin de que la resolución definitiva goce de las garantías de justicia, requiere del regular y mediato desarrollo ordinario, el cual conlleva una serie de pasos cuyo desarrollo requiere de un periodo de espera, a menudo no breve; pero este retraso indispensable, tiene el peligro de convertir en ineficaz la sentencia definitiva, la cual comúnmente está destinada a llegar con demora.⁴⁷

De acuerdo con Nieva Fenoll, el *periculum in mora* requiere de una valoración *prima facie*, a través de la cual se obliga al juez a imaginar, en el momento procesal, una perspectiva del futuro, tratando de adivinar qué es lo que sucederá si no adopta la medida cautelar, así como las consecuencias de dicha adopción; esta decisión judicial no va a depender solamente de lo que justifique o no el

⁴⁵ Alvarado Velloso, Adolfo, "El procedimiento cautelar y la solución urgente y anticipada de una pretensión", *Memorias del XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal*, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, ICDP, Colombia, 2013, p. 851, documento consultable en línea: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/35adolfo-alvaradovelloso.pdf>, fecha de consulta: 4 de marzo de 2017.

⁴⁶ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁴⁷ *ídem*.

litigante sobre el peligro, sino que el juez perciba que su trabajo puede terminar siendo inútil como consecuencia de su retraso.⁴⁸

Como señala Calamandrei “*Las providencias cautelares representan una conciliación entre las dos exigencias, frecuentemente opuestas, de la justicia: la de la celeridad y la de la ponderación; entre hacer las cosas pronto pero mal, y hacerlas bien pero tarde...*” En ese sentido, dicho autor refiere que las medidas cautelares actúan de manera pronta, dejando que la justicia propia de la sentencia de fondo se resuelva más tarde, con la necesaria reflexión que ocupa el proceso ordinario. De este modo, las medidas cautelares permiten al proceso ordinario operar de manera templada, pues aseguran anticipadamente los medios necesarios para hacer que la sentencia de fondo sea eficaz y garantizan la practicidad de la sentencia definitiva, otorgando justicia plena y adecuada, como si se hubiese ordenado de inmediato a la presentación de la demanda.⁴⁹

Así, el *periculum in mora* en las providencias cautelares, genera de manera anticipada los medios idóneos para conseguir que la declaración de certeza o la ejecución forzada del derecho se produzca en condiciones favorables; así, lo urgente no es la satisfacción del derecho en sí mismo sino el aseguramiento preventivo de los medios aptos para determinar la sentencia definitiva, para que cuando se dicte sea justa y eficaz. De manera que la providencia cautelar busca acelerar de manera provisional la satisfacción del derecho, pues el *periculum in mora* está constituido, no solo por el temor de la desaparición de los medios necesarios para la formación o ejecución de la sentencia de fondo, sino también por la demora derivada del desarrollo pausado propio del proceso ordinario, así como del estado de insatisfacción del derecho sobre el que versa el juicio correspondiente.⁵⁰

⁴⁸ Nieva Fenoll, Jordi, “El elemento psicológico en la adopción de las medidas cautelares”, en (coords.) Báez Silva, Carlos, *et al.*, El Proceso Electoral Federal (2012). Las polémicas judiciales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016, pp. 199-200.

⁴⁹ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, pp. 43-44.

⁵⁰ *ibídem*, pp. 71-72.

Bilbao Ubillos refiere “*El periculum in mora o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promotor de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad...*”; asimismo, explica que cuando de un análisis preliminar se comprueba aparentemente la existencia de un derecho de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente, así como la correspondiente falta de justificación de la conducta que se reclama, al ser evidente que se ocasionaría una afectación, el peligro en la demora es manifiesto, por lo que la medida cautelar debe ser concedida, a menos que se generara una afectación al interés social o al orden público mayor que la afectación que ocasiona la conducta denunciada al solicitante.⁵¹

Apariencia del buen derecho (*Fumus bonis iuris*)

De acuerdo con Calamandrei “*La instrumentalidad de las providencias cautelares determina que su emanación... presuponga un cálculo preventivo de probabilidades acerca de cuál podrá ser el contenido de la futura providencia principal.*”⁵² Así, en el proceso cautelar el juez debe fijar de manera cierta la existencia objetiva de un estado de peligro que haga aparecer como próximo e inminente la verificación del daño que resultaría por la no satisfacción de un derecho, de manera que se requiere entonces de la existencia de un derecho, y el riesgo en que se encuentra ese derecho.⁵³

En el mismo sentido Bilbao Ubillos refiere que el *fumus boni iuris* es el aparente apego a Derecho de lo solicitado por el demandante de la tutela cautelar, o bien, la presumible ilegalidad del acto del que se solicita la tutela preventiva, sin prejuzgar el fondo del asunto, dado que la estimación de la apariencia de buen derecho se realiza en un momento procesal en el que los elementos recabados son aun escasos y las partes aún no han presentado las pruebas y alegatos propias de las garantías de defensa requeridas para el dictado de la resolución

⁵¹ Bilbao Ubillos, Juan María, “Las medidas cautelares”, en Báez Silva, Carlos, *et al.*, (coords.) El Proceso Electoral Federal (2012). Las polémicas judiciales, op. cit., p. 123.

⁵² Calamandrei, Piero, *op. cit.*, pp. 74

⁵³ *ibídem*, pp. 76-77.

del fondo del asunto; de manera que el solicitante de la medida debe acreditar la veracidad del derecho que demanda, sin que se le exija una prueba plena o concluyente, sino que acredite, indiciariamente, el fundamento de lo que peticiona.⁵⁴

Asimismo, Calamandrei explica que la justificación de las providencias cautelares radica en la celeridad con la que se pueda detener el peligro, adelantando los efectos de la sentencia definitiva, de manera provisional. Para satisfacer la necesidad de prevenir el daño de manera urgente, en lugar de la certeza que solo puede obtenerse mediante una larga investigación, basta la acreditación de la apariencia del derecho, resultado de una revisión expedita y superficial, en comparación con la cognición ordinaria. Esta cognición sumaria sobre la existencia de un derecho tiene un valor, no de una declaración de certeza sino de hipótesis y solo cuando se dicte la sentencia definitiva se podrá comprobar si dicha suposición corresponde a la realidad.⁵⁵

Del mismo modo, Bilbao Ubillos señala *“El fumus boni iuris apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable... una apreciación de carácter provisional que no prejuzga la existencia o no de las infracciones denunciadas, cuestión de fondo que habrá de resolver la autoridad competente... cuando se sometan esos mismos hechos a su consideración...”*⁵⁶ Es decir, se trata de un acercamiento preliminar a la existencia objetiva de un derecho que se reclama, así como de su juridicidad; este acercamiento tiene el fin de descartar cualquier pretensión insidiosa o mal intencionada. Esta valoración en el proceso cautelar es provisional, pues no prejuzga sobre la existencia o no de las conductas denunciadas, cosa que en su momento será resuelto por la autoridad competente cuando se analicen los hechos en la resolución de fondo.

⁵⁴ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, pp. 118-119.

⁵⁵ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁶ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, pp. 122.

Para Calamandrei, la investigación del derecho en sede cautelar, se limita a un juicio de probabilidades y de verosimilitud, pues la declaración de certeza de la existencia de un derecho es exclusiva de la sentencia definitiva, a diferencia de la providencia cautelar donde basta que parezca verosímil la existencia del derecho reclamado; es decir, que de acuerdo a un cálculo de probabilidades, la sentencia principal previsiblemente podría declarar un derecho en sentido favorable de quien solicita la medida cautelar.⁵⁷

Mandujano Rubio refiere

*...para el otorgamiento de la medida provisional debe tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho subjetivo que se dice violado. Principio doctrinal seguido por la SCJN el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, considera que el derecho legítimamente tutelado de quien solicita la suspensión existe y le pertenece, aunque sea en apariencia...*⁵⁸

Esta reflexión es importante al fijar como presupuesto la valoración de la conducta violatoria que se controvierte y en consecuencia, el derecho que se dice afectado por la misma. Si bien podría interpretarse que en sede cautelar el derecho subjetivo controvertido, existe y le asiste a quien demanda su tutela, *per se* por el propio reclamo de su protección, la providencia cautelar no otorga los efectos de declaración de certeza, como se mencionó previamente, pues la declaración cautelar solo adelanta los efectos de la sentencia definitiva, manteniendo las cosas en el estado que guardan, o bien, retardando su ejecución.

Al respecto, Constantino Rivera indica que “...*el fumus boni iuris* es una de las operaciones que el juez debe realizar en el ejercicio de la función jurisdiccional cautelar, y se expresa en la obtención de una declaración de certeza de la

⁵⁷ Calamandrei, Piero, *op. cit.*, *ídem*.

⁵⁸ Mandujano Rubio, Saúl, “Apariencia del buen derecho y la aplicación de medidas cautelares como límite a la libertad de expresión en materia electoral”, en Carbonell, Miguel, *et al.*, (coords.) Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, t. IV, volumen 2, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 276.

apariencia, o presunción de la existencia de intereses sustanciales. No se trata pues de obtener una declaración de certeza de la probada existencia de los intereses sustanciales o procesales”,⁵⁹ en otras palabras, la apariencia del buen derecho es un ejercicio que debe realizar el juez para determinar una medida cautelar por el que determine el apego a derecho de lo que se reclama en juicio, sin que esta operación implique una determinación de validez cierta y firme del derecho, pues esta es propia de la resolución de fondo.

Lo anterior cobra relevancia, pues en palabras de dicho autor, para que se emita la resolución final, con el propósito de generar convicción en el juzgador respecto de la veracidad del derecho controvertido, la acreditación de los hechos aducidos por las partes requiere de agotar el conjunto de etapas procesales que se desarrollan en estricto apego al principio de contradicción de partes; pero el cumplimiento de este proceso ordinario, torna irrisorio el cumplimiento o ejecución de la sentencia, si no se adoptan medidas de prevención o aseguramiento del bien jurídico reclamado.⁶⁰

Retomando a Boungermini, las medidas cautelares se otorgan en el contexto de un procedimiento sumario que no permite realizar un conocimiento exhaustivo de la causa, sino que basta un conocimiento superficial que se cumple con la sola probabilidad de la existencia del derecho que se reclama. Así, la sumariedad y falta de contradicción del proceso cautelar, conllevan la necesidad de comprobar un alto grado de probabilidad de que, en el marco del proceso ordinario, la sentencia definitiva reconocerá la pretensión del demandante; de tal suerte que el análisis y conclusión de la existencia de la apariencia del buen derecho, exigen un acto de prudencia del juzgador, a través de la valoración de las circunstancias que le son presentadas en el caso concreto y su apreciación de manera cuidadosa, con el fin de evitar caer en los extremos de otorgar de manera

⁵⁹ Constantino Rivera, Camilo, *op. cit.*, p. 269.

⁶⁰ *ibídem*, p. 268.

irresponsable y en cualquier ocasión las medidas cautelares solicitadas, o bien, de negar de manera rigurosa la concesión de las medidas cautelares.⁶¹

1.3 ANTECEDENTES EN MATERIA ELECTORAL.

Para hablar de los antecedentes de las medidas cautelares en materia electoral, es necesario precisar que el dictado de medidas cautelares en la materia corresponde a las autoridades administrativas electorales, en función de la potestad sancionadora del Estado para castigar las infracciones a las normas de orden público —en el caso concreto, en materia electoral—, la cual está sujeta a los principios y garantías reconocidas en la Constitución.⁶²

Específicamente, el artículo 41, base III, apartado D de la Constitución, señala que el INE investigará las infracciones a lo dispuesto en dicha base,⁶³ mediante un procedimiento expedito, a efecto de someterlo al conocimiento del TEPJF para su resolución; y que en dichos procedimientos, dicho Instituto podrá imponer como medidas cautelares, entre otras, la orden de suspender o cancelar las transmisiones en radio y televisión de manera inmediata.

⁶¹ Buonghermini, María, *op. cit.*, p. 5.

⁶² El derecho administrativo sancionador electoral “es la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a instituciones electorales”. Su objeto es establecer conductas, sujetos, sanciones y procedimientos, los cuales constituyen los elementos que sirven de base para determinar la responsabilidad de los presuntos denunciados y, en su caso, la imposición de sanciones correspondientes, cuyo fin refleja una doble vertiente: castigar la transgresión de la norma e inhibir las conductas contrarias a la legislación electoral. *vid.* García Figueroa, Héctor Daniel. “Derecho administrativo sancionador electoral. Breves notas sobre su origen, evolución y contenido”, en Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), Temas de Derecho Procesal Electoral, t. III, Secretaría de Gobernación. México, 2012. p. 110-117.

Sobre los antecedentes históricos de la potestad sancionadora en materia electoral, así como la evolución de las infracciones, sujetos regulados y sanciones en la materia, consultar a Franco González-Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, Formación del derecho electoral en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pp. 49-57.

⁶³ En materia de radio y televisión relacionadas con la contratación o adquisición de propaganda electoral por parte de los partidos políticos y los candidatos, así como la contratación por parte de personas físicas o morales con el objeto de influir en las preferencias del electorado; de propaganda político o electoral difundida por partidos políticos y candidatos que contenga expresiones calumniosas; o de la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales federales y locales

Esta hipótesis, es producto de la reforma político-electoral de 2014, pues anterior a ello, como resultado de la reforma constitucional en materia electoral de 2006, el mismo artículo establecía que el entonces Instituto Federal Electoral (en adelante IFE), mediante procedimientos expeditos, conocería sobre las violaciones a dicha base, y en su caso, podría ordenar a concesionarios y permisionarios la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, que resulten violatorias de la ley.

Dicho lo anterior, es relevante fijar las razones que motivaron dicha hipótesis normativa, para lo cual es indispensable identificar el momento histórico suscitado en el Proceso Federal Electoral 2005-2006, en el que el régimen sancionador en materia electoral correspondía al entonces IFE, a través del procedimiento sancionador establecido en los artículos 264 a 272 del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE).

Durante la campaña presidencial de 2006, la coalición “Por el Bien de Todos”⁶⁴ solicitó la aprobación de un acuerdo del Consejo General del entonces IFE, por el que se ordenara la suspensión de propaganda electoral difundida en medios de comunicación por parte de la coalición “Alianza por México”⁶⁵ en la que se asociaba a Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición “Por el Bien de Todos” con dos funcionarios del Gobierno del Distrito Federal y un legislador local vinculados con actos de corrupción,⁶⁶ y en los que le imputaban a dicho candidato el hábito de mentir y lo retaban a debatir públicamente.⁶⁷

A dicha petición, el Consejo General resolvió que la vía solicitada no era la adecuada para resolver el problema, ya que se afectarían los derechos al debido

⁶⁴ Coalición conformada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.

⁶⁵ Coalición conformada por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

⁶⁶ Gustavo Ponce, Carlos Imaz y René Bejarano

⁶⁷ *vid.* Madrazo Lajous, Alejandro, Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. “Entre la legalidad y la justicia”. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, TEPJF, México, 2011, p. 16.

proceso de los emisores de los mensajes, decisión que fue apelada por la Coalición “Por el bien de todos” cuestionando la decisión del órgano administrativo y la idoneidad del procedimiento sancionador electoral establecido en el Artículo 270 del entonces vigente COFIPE; dicha impugnación fue radicada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-RAP-17/2006, cuyos agravios se pueden resumir a continuación:⁶⁸

1. Incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 73 del COFIPE entonces vigente, consistentes en:
 - Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.
 - Velar por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en todas las actividades del instituto.
 - Vigilar que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego al COFIPE y cumplan con sus obligaciones, deber establecido en el Artículo 82, párrafo 1, inciso h, del citado Código.
2. Indebida interpretación de la atribución conferida en el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del COFIPE entonces vigente, que otorga la facultad al Consejo General de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.
3. Indebido actuar de la responsable al determinar que sólo mediante un procedimiento administrativo sancionador electoral podría ejercer sus atribuciones legales, estimando que era factible hacerlo a través de un acuerdo administrativo.
4. Violación el principio de justicia pronta previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, ya que pretender que la difusión de promocionales en medios masivos de comunicación que incumplan con la normatividad electoral solo puedan ser impugnados mediante el procedimiento sancionador establecido en el artículo 270 del COFIPE, podría provocar

⁶⁸ Disponible en <http://ius.scjn.gop.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2016. pp. 7-11.

un daño irreparable al proceso electoral, por afectarse los principios de equidad e igualdad, del voto libre y, en general, las condiciones de la elección, sin que tales violaciones tuvieran un remedio oportuno.

5. Que los plazos establecidos en el entonces vigente Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el título quinto del libro quinto del COFIPE, son tan amplios que de intentarse esa vía, la consecuencia sería dejar sin efectos la facultad del Consejo General del entonces IFE, de velar por el cumplimiento de la legislación electoral y garantizar el cumplimiento de los principios expresados en el artículo 41 constitucional.
6. Falta a la obligación de garantizar que las elecciones se realicen de manera libre, auténtica y periódica, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme con los principios de certeza legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
7. Aplicabilidad al caso concreto del criterio contenido en la tesis III/2005 de la Sala Superior, de rubro 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 que consideró un sinsentido pretender que la autoridad electoral sólo cuenta con facultades para sancionar la conducta ilegal, pues quien realiza la acción u omisión, puede hacer un cálculo positivo que pondere entre el beneficio que trae incurrir en la conducta ilegal y la sanción que le resultará aplicable a la postre.
8. La coalición “Por el bien de todos” alegó que el argumento del Consejo General del entonces IFE, consistente en sostener que la aprobación del acuerdo propuesto hubiese violado las formalidades esenciales del procedimiento es falso, ya que cumple con éstas.

Por su parte, el Consejo General del entonces IFE sustentó la negativa para aprobar el acuerdo solicitado, bajo las siguientes premisas:⁶⁹

- a) Que el procedimiento adecuado para resolver el asunto sometido a su consideración no era la emisión de un acuerdo, sino la tramitación de un procedimiento sancionador conforme al artículo 270 del COFIPE.
- b) Que el ejercicio de las facultades que le son atribuidas y que fueron invocadas por la coalición “Por el bien de todos” debía ser mediante el procedimiento sancionador mencionado.
- c) Que de aprobarse el proyecto del acuerdo, podrían violarse las formalidades esenciales del procedimiento, afectando los derechos de la coalición “Alianza por México” sin satisfacer los requisitos procesales consagrados constitucionalmente.

Mediante sentencia de 5 de abril de 2006, la Sala Superior estimó parcialmente fundados los argumentos de la coalición “Por el Bien de Todos”, pues por una parte, consideró que efectivamente el entonces IFE contaba con las atribuciones suficientes para conocer y resolver la cuestión que le fue planteada, y que el procedimiento sancionador contemplado en el artículo 270 del COFIPE no era la vía idónea para ello. Por otro lado, efectivamente era necesario satisfacer las formalidades esenciales del procedimiento en la resolución de la cuestión planteada y que ello no sucedería con la aprobación del acuerdo pretendido por la actora.

En ese sentido, la Sala Superior determinó cuatro premisas:

- I. El Consejo General del entonces IFE cuenta con facultades tanto explícitas como implícitas.

⁶⁹ Roldán Xopa, José, El Procedimiento especial sancionador en materia electoral. Colección Cuadernos para el debate Proceso Electoral Federal 2011-2012, Instituto Federal Electoral, México, 2012, p. 13.

Las facultades explícitas del entonces IFE estaban conferidas expresamente en la legislación entonces vigente. Para el caso concreto interesan las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, velando que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad rijan la actuación del entonces IFE [artículo 73, del entonces vigente COFIPE].
- Vigilar que los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se apeguen al COFIPE en su actuar [artículo 82, párrafo 1, fracción h) del entonces vigente COFIPE].
- Requerir a la Junta General Ejecutiva para que investigue hechos que afecten los derechos de los partidos o el desarrollo del proceso electoral [artículo 82, párrafo 1, fracción t), en relación con las facultades explícitas establecidas en los artículos 73, párrafo 1; y 82, párrafo 1, incisos h) y t), del entonces vigente COFIPE].

Madrazo Lajous sintetizó las consideraciones relacionadas con las facultades explícitas e implícitas de la siguiente manera:

Además de las facultades explícitas, el Consejo General cuenta con facultades implícitas, necesarias para hacer efectivas las explícitas... En el caso particular, para poder hacer efectivas las facultades explícitas referidas (vigilar el cumplimiento de la normatividad constitucional, velar por los principios rectores en materia electoral, vigilar que partidos y agrupaciones políticas se ciñan a la normatividad electoral y requerir la investigación de hechos que vulneren derechos de los partidos o afecten los procesos electorales), la Sala Superior estimó que se requería de las facultades implícitas de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y adoptar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral.

...

*Esto es, la facultad implícita debe instrumentar el ejercicio de una facultad explícita. Además, debe ser entendida como un medio para un fin: el efectivo ejercicio de la facultad explícita. En consecuencia, la existencia y la extensión de la facultad implícita se subordinan al fin, en tanto que deben limitarse a aquellas medidas necesarias para alcanzarlo.*⁷⁰

Es decir, en conjunto con las facultades expresas, el Consejo General del entonces IFE contaba con facultades implícitas para hacer efectivas las primeras: requiere facultades prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y adoptar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral, fines que requieren de facultades implícitas para su obtención.

En ese tenor, las facultades implícitas no son autónomas, dependen de una facultad principal a la que se subordinan y sin la cual no existirían, es decir, instrumentan el ejercicio de las facultades explícitas; por lo que son un medio para un fin, de manera que “...*la existencia y la extensión de la facultad implícita se subordinan al fin, en tanto que deben limitarse a aquellas medidas necesarias para alcanzarlo.*”⁷¹ En ese sentido, se observa la característica de instrumentalidad.

Asimismo, la Sala Superior indicó que sin el reconocimiento y ejercicio de las facultades implícitas, las atribuciones o facultades expresamente conferidas a la autoridad electoral podrían tornarse disfuncionales e inaplicables para casos concretos.⁷² Sin embargo, la Sala Superior consideró que no es válido que los órganos jurisdiccionales o administrativos se auto atribuyan facultades implícitas, pues en un Estado constitucional democrático de derecho, las facultades

⁷⁰ Madrazo Lajous, Alejandro, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁷¹ *ibídem*, p. 21.

⁷² En ese sentido, la Sala Superior consideró que las atribuciones explícitas de vigilar el cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego al ordenamiento legal; y de requerir a la Junta General Ejecutiva que investigue hechos que afecten los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal, podrían volverse ineficaces en la práctica al no reconocer la existencia de facultades implícitas que sean necesarias para hacer efectivas o funcionales aquellas.

implícitas siempre se deducen de las facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico, de manera que las facultades implícitas deben estar sujetas a una facultad explícitamente determinada en el orden jurídico.

Por lo tanto, la facultad implícita exige:

- a) Que instrumente el ejercicio de una facultad explícita
- b) Que sea necesaria.

Así, “...la existencia de facultades implícitas, en tanto dependientes o subordinadas de las atribuciones expresas, es compatible con el principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral.”⁷³

Para la Sala Superior, la facultad implícita debe ser:

- Necesaria, en tanto que de poder hacerse efectiva la facultad explícita, sin la necesidad de la facultad implícita, no tendría sentido la existencia de ésta;
- Dependiente, dado que la facultad implícita no tiene existencia propia, sino que deriva de la presencia de una explícita;
- Subordinada, como consecuencia de su carácter dependiente, por lo que resulta accesoria a la facultad explícita y, por consiguiente, sigue su suerte;
- Instrumental, dado que su función exclusivamente es hacer efectiva una facultad explícita.

Dado el esquema de facultades explícitas e implícitas del Consejo General del entonces IFE, la Sala Superior del TEPJF señaló que se debe estudiar el alcance de las mismas, puesto que las facultades implícitas no se encuentran referidas de manera expresa en el texto normativo, por lo que su construcción y delimitación debe ser en función de las facultades explícitas, cuya fuente son las expresamente establecidas en la ley; por lo tanto, la interpretación y alcance de

⁷³ Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>, fecha de consulta: 21 de octubre de 2016. p. 15.

las facultades —implícitas y explícitas— debe hacerse en función de los fines de la institución y de los valores del orden jurídico electoral.

A manera de corolario, para la validez de los principios constitucionales en las elecciones —en especial el de igualdad en la contienda electoral—, entre los fines del entonces IFE, está asegurar el ejercicio de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos y garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo; por lo que las atribuciones explícitas del Consejo General de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; vigilar el apego de las actividades de los partidos políticos a la legislación en materia electoral; y la investigación de hechos que afecten los derechos de partidos políticos o del proceso electoral, entre otras atribuciones; deben estar encaminadas a la consecución de tales fines y de los principios estructurales del ordenamiento jurídico electoral, así como de los principios, valores y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

- II. Las facultades del Consejo General del entonces IFE son correlativas a las obligaciones de los partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas.

Las facultades del Consejo General del entonces IFE son correlativas a las obligaciones de los partidos políticos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, de esta manera, los partidos políticos tienen prohibido realizar conductas que transgredan o violenten los principios y reglas que rigen los procesos electorales, o afecten la libre participación política de los demás contendientes.

Así, los partidos políticos están en aptitud jurídica de hacer valer ante la autoridad electoral administrativa su inconformidad por la realización de actos de otros partidos políticos contendientes, cuando estimen que estos actos son contrarios a los principios que rigen el proceso electoral, o afecten su derecho de

participación política en la contienda; con el objeto de garantizar que el desarrollo del proceso electoral se ajuste a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, salvaguardando que el resultado sea derivado de una elección libre y auténtica, sin necesidad de la vía del procedimiento sancionador electoral, sino mediante otras vías legalmente previstas en el mismo ordenamiento, cuya finalidad es preventiva o correctiva (más que sancionadora o represiva) y en la que se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

Por lo tanto, las atribuciones del Consejo General del entonces IFE, encuentran su justificación en la esfera de las obligaciones y derechos de los partidos políticos; pues por una parte, los partidos y las agrupaciones políticas tienen prohibido transgredir el orden jurídico, y a su vez, tienen el derecho de exigir ante la autoridad administrativa electoral, que dicho orden sea respetado por todos, por lo que el Consejo General del Instituto tiene atribuciones a fin de cumplir y hacer cumplir el orden jurídico electoral.

- III. La sanción es la última —no la única— forma en que el Consejo General del entonces IFE debe cumplir con sus atribuciones.

La Sala Superior determinó que se requiere que el Consejo General del entonces IFE cuente con facultades para evitar violaciones al orden jurídico, y en su caso, para restaurarlo; de esta manera, la Sala invocó el principio de *última ratio* del Estado, “...la sanción es la ‘última ratio’ del Estado, el cual sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios para lograr que los sujetos normativos observen la normativa.”⁷⁴ En ese sentido, se refiere a la preferencia de evitar transgresiones al orden normativo sobre el sancionarlas, al establecer “Así, cobra relevancia la adopción de medidas que puedan evitar las infracciones, dejando las sanciones administrativas para el último lugar.”⁷⁵

⁷⁴ *ibídem.* p. 18.

⁷⁵ *ibídem.* p. 19.

Derivado de esta consideración, la Sala Superior del TEPJF planteó la necesidad de contar con atribuciones que permitan evitar transgresiones al orden normativo electoral, o en su caso, subsanarlas, al señalar:

...en virtud de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas aplicables (...) un partido político nacional está en posibilidad de hacer valer alguna supuesta irregularidad para que la autoridad electoral administrativa federal (...) tome las medidas necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable...⁷⁶

En el mismo sentido, el TEPJF señala

...la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas invocadas permite establecer que las atribuciones de la autoridad electoral relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos nacionales y las coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, éstas por extensión, se desarrollen con apego a la ley, es posible desprender que la autoridad debe ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral federal, a fin de asegurar que sea libre, auténtico y periódico, a través del voto universal, libre, secreto y directo, en que se preserve la voluntad popular cuando exista la posibilidad de reorientar o reencauzar las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionatorias o anulatorias...⁷⁷

De esta manera, la Sala Superior justifica el uso de las facultades implícitas, atendiendo a la necesidad de cumplir una facultad explícita, a través de la

⁷⁶ *ibídem.* pp. 19-20.

⁷⁷ *ibídem.* pp. 28-29.

reconducción del actuar de los actores políticos, mediante el uso de atribuciones correctivas, propias de la facultad sancionatoria del Estado.

- IV. A fin de hacer efectivas las facultades explícitas de la autoridad electoral, se requiere la existencia de un procedimiento preventivo y correctivo.

La Sala Superior indicó que el procedimiento contemplado en el artículo 270, al ser fundamentalmente sancionador, no puede satisfacer la necesidad de servir como herramienta procesal para prevenir o corregir las irregularidades.

...lo que se requiere es un procedimiento legal específico que no se agote en la imposición de una sanción (lo cual solo puede ocurrir post facto... con posterioridad a la conclusión de un proceso electoral, sin que propiamente tenga efecto alguno en sus resultados), sino que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado a fin de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral federal...

...se justifica porque, tal como lo expresa la coalición apelante, sería incoherente que, por ejemplo, un partido político, mediante su propaganda, pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad electoral federal administrativa sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilícita, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta semejante, en relación con la sanción que se le pudiese imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que preferiría cometer la infracción, ya que el beneficio sería mayor a la eventual sanción...⁷⁸

⁷⁸ *ibídem.* pp. 36-37.

Es decir, garantizar la regularidad del proceso electoral federal, así como los derechos de los contendientes en el mismo, requiere que las irregularidades no sólo sean sancionadas, sino que sean prevenidas, y cuando estas ocurren que sean contenidas y remediadas; de manera que sólo cuando la prevención o el remedio fracasan corresponde aplicar una sanción.

En palabras de la Sala Superior, dentro de las atribuciones implícitas del Consejo General del entonces IFE, debe existir la tramitación de un procedimiento que permita prevenir o subsanar, antes que sancionar. De otra forma, el entonces IFE no podría cumplir con las funciones explícitas que le son encomendadas, como vigilar que el proceso electoral se ciña a la normatividad vigente o que los principios constitucionales en materia electoral se concreten en su verificación.

En ese sentido, la Sala Superior estimó, dado que los plazos previstos en la legislación entonces vigente para la sustanciación de los procedimientos para la atención de faltas administrativas en materia electoral, podrían resultar excesivos para desahogar el tipo de quejas o denuncias,⁷⁹ provocando la posible irreparabilidad de las violaciones cometidas, el procedimiento previsto no resultaba eficaz, sino que se requería instrumentar un procedimiento análogo que se ajustara a los elementos esenciales del proceso ordinario, pero que sea expedito.

Sobre todo tomando en consideración que la pretensión inmediata de la actora no consistía en la imposición de una sanción a la parte denunciada, sino que tal pretensión radicaba en ordenar el retiro de los promocionales que se transmitían en radio, televisión e Internet, por lo que se requería de un procedimiento, que al efecto debía ser similar al previsto en el artículo 270 del entonces vigente COFIPE, debía ser más expedito, sin dejar de revestir de las formalidades

⁷⁹ Por ejemplo, que el plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de 40 días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia, plazo que podrá ser ampliado en forma excepcional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38, párrafos 2 y 3, del entonces vigente reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE.

esenciales del procedimiento; máxime cuando el eventual ejercicio de una atribución de la autoridad electoral tendría una finalidad preventiva y correctiva, a efecto de lograr una efectiva protección del bien jurídico tutelado, de tal suerte que la garantía de acceso a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Mexicana no sea mermada como consecuencia del transcurso del tiempo.

En ese sentido, tomando en cuenta las peculiaridades de la materia electoral vinculadas con el normal desarrollo de los procesos electorales, en los que se torna necesario tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos, la Sala Superior estableció que el Consejo General tiene entre sus facultades el iniciar un procedimiento administrativo en forma de juicio, e incluso, para dictar las medidas cautelares pertinentes, en virtud de contar con las suficientes atribuciones para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia electoral; que las actividades de los contendientes se desarrollen con apego a la normativa, y que cumplan los mismos con las obligaciones a que están sujetos, así como velar por la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en las actividades que desarrolla el mismo Instituto.

Por otra parte, se considera que el Consejo General tiene la facultad de actuar de oficio para iniciar un procedimiento administrativo en forma de juicio, como el que se ha precisado e, incluso, para dictar las medidas cautelares pertinentes, en virtud de que, tal como se ha establecido, tiene las suficientes atribuciones para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. De otra manera, como se adelantó, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales establecidos en el citado ordenamiento, con el riesgo de que, en ciertos grados, se impidiera también la celebración de una elección libre y auténtica.⁸⁰

Cabe precisar, que mediante aclaración de sentencia de 10 de abril de 2016, la Sala Superior aclaró que la referencia a “*medidas cautelares pertinentes*” constituía un error de escritura, pues en la sentencia no existe consideración sobre ese tema, sin embargo, las características que delimitó la Sala Superior en la sentencia ejecutoria para el procedimiento especializado sancionador, son esencialmente símiles a las desarrolladas en la doctrina clásica para las medidas cautelares.

A tratar:

- La instrumentalidad del procedimiento especializado que permita ejercer las atribuciones constitucional y legalmente previstas.
- La celeridad en la toma de decisiones y su inmediata ejecución.
- Atribución correctiva e inhibitoria de la autoridad y no exclusivamente sancionatorio o anulatoria.

En ese sentido, la Jurisprudencia 2/2008 de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD, establece que 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 genere los efectos perniciosos e irreparables, a través de medidas tendentes a lograr la paralización, suspensión o cesación de los actos irregulares, y que su objetivo fundamental consiste en la investigación de actos

⁸⁰ Disponible en <http://ius.scjn.gop.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>, p. 53.

o conductas infractoras de la normativa electoral que puedan afectar el proceso electoral, a fin de aplicar la sanción correspondiente.

Las consideraciones de la Sala Superior en el SUP-RAP-017/2016, sirvieron de sustento para el establecimiento del entonces procedimiento especializado sancionador, el cual, como se observa de las premisas descritas, tiene una naturaleza primordialmente restauradora y preventiva del orden jurídico, más que sancionadora, ante la lentitud del procedimiento sancionador determinado por la normativa electoral entonces vigente. Así, la Sala Superior, entendió al procedimiento especializado no como un cauce para la definición de una verdad legal y la satisfacción de las pretensiones de las partes en controversia, como sucede ordinariamente en un proceso judicial o jurisdiccional, sino como un instrumento de garantía de los derechos de quienes intervienen en el mismo, cuya finalidad esencial es asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias por parte del órgano administrativo competente, como intérprete de ese interés.⁸¹

Incluso, la distinción entre el carácter restaurador del procedimiento especializado, al sancionador, propio del procedimiento ordinario sancionador, es puntualizado por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 26/2014, de rubro 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 la que señala que dicho procedimiento es de naturaleza eminentemente preventiva, cuya finalidad primordial es evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la normativa electoral genere efectos perniciosos irreparables, a través de medidas tendentes a la cesación o paralización de los actos irregulares; por lo que la *litis*

⁸¹ Zavala Arredondo, Marco Antonio, “El Instituto Federal Electoral como operador jurídico de las legislaciones electorales locales. Comentario a la sentencia SUP-RAP-12/2010.” en La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011). Zavala Arredondo, Marco Antonio, *et al.*, (coords.), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2015. p. 256.

se centra exclusivamente en determinar si procede o no decretar la suspensión de los actos denunciados, como una medida preventiva o inhibitoria, sobre la base de un análisis preliminar o provisional de las pruebas aportadas en relación con la conducta denunciada, para el único efecto de establecer la viabilidad o no de la cesación o suspensión solicitada; por lo que el resultado del referido examen, no puede constituir un elemento con fuerza vinculante al resolver el procedimiento administrativo sancionador.

De esta manera, las funciones reparadora y sancionadora, se manejaban por cuerdas separadas,⁸² encargando al procedimiento especializado la suspensión de los actos reclamados como contraventores de la norma, y dejando la sanción de la conducta como el fin propio del procedimiento sancionador administrativo.

Esta distinción, tendría su impacto en la reforma constitucional de 2007 con la modificación al apartado D, base III del artículo 41, en el que se establecería como sanción a las hipótesis previstas en esa base, a través de procedimientos expeditos, la orden de cancelación inmediata de las transmisiones (en radio y televisión) de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.⁸³

En ese sentido, la exposición de motivos del COFIPE de 2008, señala que ante la insuficiencia de procedimientos eficaces para sancionar a los sujetos que

⁸² Zavala Arredondo, Marco Antonio. *op. cit.*, p. 257.

⁸³ Dicha disposición, en su momento, fue motivo de crítica y escrutinio por la opinión pública, sobre todo por los medios masivos de comunicación; prueba de ello obra en el Diario de debates de la Cámara de Diputados, relacionado con la reforma constitucional 2007, en el que consta la participación del entonces diputado Eduardo Sánchez Hernández, en la discusión del dictamen presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados, donde refirió su preocupación ante la posible interpretación excesiva que podría darse a dicho párrafo, y que conduciría a una eventual violación de derechos humanos, al amparo de la Constitución; incluso, a manera de ejemplo, cita a la denominada Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión Venezolana, denominada “Ley Chávez”, que establece como sanción la suspensión hasta por 72 horas cuando los mensajes difundidos promuevan, hagan apología o inciten a la guerra; lo que desde su perspectiva, brindaba más seguridad jurídica que el párrafo en discusión, por lo que solicitó la precisión de los términos, a fin de evitar interpretaciones perniciosas. Discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la CPEUM, en sesión del 14 de septiembre de 2007. Disponible la exposición de motivos de dicha reforma, documento en línea: http://www.diputados.gop.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf. pp. 203-204 del documento en línea. Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2016.

incurren en conductas prohibidas por la Constitución, esta ineficacia fue suplida por las tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral, y en específico, para hacer efectivas las sanciones aplicables a los partidos políticos en materia de radio y televisión ante la difusión de propaganda electoral contraria a la Constitución y la ley, retomando las reglas aplicables al procedimiento especializado sancionador que el Tribunal Electoral creó, ante la deficiencia del código entonces vigente y la evidente incapacidad que dicha insuficiencia provocó al Consejo General del entonces IFE, ante los hechos ocurridos en la campaña presidencial de 2006.⁸⁴

En específico, dicha exposición de motivos, al justificar la figura de medidas cautelares en materia electoral respecto a violaciones en materia de propaganda partidista, determinó que la suspensión establecida en la Constitución, es una medida cautelar sujeta a la decisión del Consejo General del entonces IFE, y en su caso de la Sala Superior del Tribunal, no una sanción a concesionarios o permisionarios de radio y televisión; y que en otros casos, el procedimiento será aplicable solamente en casos de notoria violación a la ley por parte de terceros.

Así, el entonces vigente COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, estableció en sus artículos 52 y 233, párrafo 2, que a propuesta motivada y fundada de la CQyD, el Consejo General podría ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resultara violatoria de dicho Código, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores. Para tal efecto, el Consejo General debería cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo correspondiente al recién establecido, legislativamente, procedimiento especial sancionador.

⁸⁴ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se abroga el hasta ahora vigente. Presentada por legisladores de la LX Legislatura de las diferentes fracciones parlamentarias. Se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos. Gaceta Parlamentaria, 30 de noviembre de 2007. Documento disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/070_DOF_14ene08.pdf, p. 31 del documento en línea.

De igual manera, el artículo 365 de dicho ordenamiento, estableció que el dictado de medidas cautelares tendrá el fin de lograr la cesación de actos o hechos que constituyan una infracción, evitar la producción de daño irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la misma normativa.

Para efectos ejemplificativos, se adjuntan al presente trabajo de investigación el primer acuerdo de medida cautelar dictado por la CQyD del entonces IFE (ANEXO I), así como la minuta de la sesión de la CQyD, en la que se discutió el mismo (ANEXO II).

CAPÍTULO 2

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y COMPETENCIA EN MATERIA ELECTORAL RELACIONADO CON MEDIDAS CAUTELARES SOBRE RADIO Y TELEVISIÓN

*Tengo 32 años,
pero nadie sabe, ni siquiera yo,
cuánto tiempo he vivido...
...nadie sabe los años que tiene,
nadie conoce su verdadera edad,
todos mentimos cuando decimos:
'Tengo 32 años y soy ingeniero'*

*Todos hemos estado muertos en el vientre estéril de la noche,
cuando no podemos dormir
y nadie pone un disco para que bailemos con las estrellas desnudas...*

(Pedro Casariego Córdoba, Cuadernos amarillo, rojo, verde y azul, 1998)

2.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL

Como se estudió en el capítulo anterior, las medidas cautelares son un instrumento procesal de un procedimiento jurídico, el cual surge del reclamo de una conducta que se estima vulnera una norma jurídica. Es así, que la medida cautelar se entiende como un accesorio de una acción principal, que es el conocimiento de las infracciones jurídicas a través del procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, atendiendo a la facultad de imponer sanciones, derivado de la potestad sancionadora del Estado; para que el Estado se encuentre en posibilidad de imponer una sanción, en cualquier materia, debe acreditar la existencia de una infracción (*delito en materia penal y falta en materia electoral*).⁸⁵

De acuerdo con el maestro José Aarón Gómez Orduña, la potestad sancionadora, en materia electoral, corresponde a distintos órganos: El Poder Legislativo, por lo que hace a la determinación de responsabilidades en un Juicio Político; al Ministerio Público (respecto a la investigación de conductas tipificadas como delitos electorales)⁸⁶ y al juez penal correspondiente; y respecto a faltas o ilícitos administrativos, a los órganos administrativos electorales y los tribunales electorales correspondientes, en su caso.⁸⁷

En palabras del maestro Arturo Bolio Cerdán

...el procedimiento administrativo sancionador en materia electoral es *una variante del ius puniendi o potestad sancionadora que asiste al Estado para castigar la infracción a las normas de orden público que conforman la normatividad en la materia, misma que no puede quedar al arbitrio del juzgador, sino sujetarse invariablemente a los principios y garantías que en*

⁸⁵ Velasco Gutiérrez, Darío, *et. al*, "Procedimientos para imposición de sanciones", en González Oropeza Manuel (comp.), Justicia Electoral. Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano, Volumen 4, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008, México, p. 321.

⁸⁶ En concreto, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

⁸⁷ Gómez Orduña, José Aarón, "La potestad sancionadora en materia electoral y el debido proceso", en González Oropeza, Manuel (comp.), Justicia Electoral. Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano, *op. cit.*, p. 242.

*materia de privación de derechos históricamente ha reconocido nuestra Carta Magna y protegido celosamente el Poder Judicial de la Federación, como único encargado del control de constitucionalidad de los actos de autoridad.*⁸⁸

Es decir, surge de la potestad sancionadora del Estado para castigar las infracciones a la normatividad en la materia; la cual no está sujeta a discreción del juzgador, sino que se apega a los principios y garantías del debido proceso reconocidas por la Constitución, y resguardados por el Poder Judicial de la Federación, como único encargado del control de constitucionalidad de los actos de autoridad.

Por su parte, el maestro Juan Carlos Silva Adaya, Magistrado de la Sala Regional Toluca del TEPJF, señala

*El derecho administrativo sancionador electoral comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales (también conocidas como faltas, irregularidades o contravenciones), que atañen a la parte sustantiva, aunque en un sentido más amplio, podría incluirse las normas adjetivas y ejecutivas, que regulan el procedimiento sancionador e, inclusive, las normas orgánicas que están relacionadas con las autoridades sancionadoras, especialmente en lo que corresponde a la potestad sancionadora.*⁸⁹

Sobre este concepto se retoma que son las normas jurídicas relacionadas con las infracciones en materia electoral, que regulan el procedimiento sancionador, y que no solamente comprenden la parte sustantiva de las

⁸⁸ Bolio Cerdán, Arturo. “Bases para la individualización de sanciones conforme a la legislación electoral del Estado de México”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Vol. 1, número 6, Cuarta época, 2010, México, p. 415.

⁸⁹ Silva Adaya, Juan Carlos, “El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado Constitucional y democrático del derecho en las sentencias del Tribunal Electoral”, en Ferrer MacGregor, Eduardo *et al.*, (coords.) La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Universidad nacional Autónoma de México. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Marcial Pons, México, 2008, p. 895.

infracciones, sino también la parte adjetiva, ejecutiva y orgánica, cuya sanción corresponde al estado su determinación.

Bolio Cerdán refiere que en la búsqueda del desarrollo de la potestad sancionadora en materia electoral, las autoridades en la materia han hecho uso de la doctrina y de los principios generales del Derecho, sentando criterios objetivos para la imposición y graduación de las sanciones,⁹⁰ como se ilustra en la tesis XLV/2002, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL, la cual señala que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son expresiones del *ius puniendi* del Estado, por lo que considerando que el derecho penal es una rama más antigua, y más desarrollada y explorada, significa un referente muy importante, razón por la que sus principios son aplicables al derecho administrativo sancionador *mutatis mutandis*.

En ese sentido, al citar a Fernando Navarro Cardoso, quien refiere que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador son especies de lo que se denomina *sistema sancionador constitucional*, Silva Adaya concluye que los principios jurídicos del derecho penal tienen validez en el derecho administrativo sancionador, y entre sus subespecies, en el derecho administrativo sancionador electoral.⁹¹

Por su parte, Bolio Cerdán señala que la autoridad sancionadora electoral puede tomar de los principios establecidos en la dogmática penal, aquellos que para el caso sean útiles y pertinentes. En específico, dentro de los principios jurídicos utilizados por parte de las autoridades en la materia al restringir, suspender o privar de cierto derecho a un sujeto, se encuentra el principio de legalidad, de manera que la tipificación de las faltas en materia electoral, los procedimientos aplicables y las sanciones a imponerse, están establecidos en la ley de la materia;

⁹⁰ Bolio Cerdán, Arturo, *op. cit.*, *ibídem*, p. 416.

⁹¹ Silva Adaya, Juan Carlos, *op. cit.*, *ídem*.

por lo que se pondera el principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*.⁹²

En ese sentido, para Bolio Cerdán precisa que en el régimen administrativo sancionador electoral se encuentra vigente que aquello que no está prohibido está permitido; que sólo las normas jurídicas legislativas el presupuesto de la sanción; de manera que la norma jurídica que prevé una falta o sanción debe estar expresada de forma escrita (abstracta, general e impersonal) para que los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, así como autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, y las consecuencias jurídicas que derivan de su incumplimiento (principios constitucionales de certeza y objetividad), es decir, deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho.⁹³

Silva Adaya precisa que el objeto del derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes. Una de carácter general, que tiende a proteger bienes jurídicos superiores, mediante una técnica jurídica represiva o punitiva, la cual tiene efectos preventivos, a través de la amenaza de imponer una sanción, conminando así a todos los sujetos a cumplir sus obligaciones, protegiendo los valores jurídicos del sistema jurídico. Y por otro lado, una de carácter específico, dirigida a prevenir que aquel que violó alguna disposición jurídica en la materia cometa otra falta electoral, mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción.⁹⁴

Asimismo, el referido autor refiere que la definición de infracción administrativo electoral destaca por dos elementos fundamentales: por una parte, el supuesto normativo o tipo que prevé la conducta prohibida y que constituye el presupuesto de la sanción; y por otro lado, la pena o sanción que se actualiza cuando se colman los extremos del supuesto normativo, tomando en cuenta que se debe

⁹² *Ibídem*, p. 416-417.

⁹³ *ibídem*, pp. 417-418.

⁹⁴ Silva Adaya, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 898.

atender a ciertas reglas procesales para comprobar la realización de la falta electoral y acreditar la responsabilidad del sujeto infractor, así como la aplicación de la respectiva sanción.⁹⁵

En ese sentido, de conformidad con dicho autor, se entiende por infracción administrativa electoral, en sentido genérico, la conducta tipificada por la que se transgrede o vulnera lo establecido en las normas jurídicas concernientes al derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos de manera libre; de votar y ser elegido en elecciones libres auténticas y periódicas a través del voto universal, libre, secreto y directo; así como las relativas al acceso a las funciones públicas, en igualdad de condiciones.⁹⁶

Asimismo, Silva Adaya indica que una falta o infracción administrativa electoral, en sentido estricto, es aquella conducta que vulnera el régimen electoral, cuya gravedad es menor, por lo que no tiene una sanción privativa de la libertad, cuya investigación y sanción corresponde a una autoridad administrativa electoral,⁹⁷ —actualmente la legislación electoral federal y la mayoría de las legislaciones electorales locales, establecen que la resolución de los procedimientos especiales sancionadores corresponde a la autoridad jurisdiccional electoral—; mientras que en sentido amplio, la falta o infracción electoral coincide con las características de un ilícito, por configurarse en una acción u omisión que viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios del Estado constitucional democrático de derecho.⁹⁸

Sin embargo, el citado autor precisa que no toda conducta que vulnere una norma jurídica o ilícito da lugar a su tipificación como infracción administrativa electoral, ya que solamente lo serán aquellas que resulten relevantes para el orden jurídico, por lo que el derecho administrativo sancionador electoral busca

⁹⁵ *ibídem* pp. 897-898.

⁹⁶ *ibídem*, p. 896-897.

⁹⁷ *ibídem*, p. 897.

⁹⁸ *ídem*.

proteger bienes jurídicos relevantes para la construcción y convivencia de una sociedad democrática; de esta manera, el derecho de las faltas o infracciones administrativas, incluidas las electorales, protege bienes jurídicos de una menor relevancia que los tutelados en la legislación penal.⁹⁹

Respecto al tipo administrativo sancionador en materia electoral, Silva Adaya refiere que está integrado por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica; en ese sentido, el legislador determina las conductas relevantes para el derecho administrativo sancionador, como también sucede en el derecho penal, atendiendo a una valoración normativa, para crear los tipos administrativos, los cuales describen los supuestos genéricos de un hecho para ser considerado como prohibido y la sanción a imponer a quien realice la conducta generadora del hecho, de manera que el tipo administrativo tiene una función preventiva y de garantía,¹⁰⁰ por lo que es razonable referir que la conducta típica es aquella que lesiona o pone en peligro bienes jurídicos electorales relevantes, cuyo fundamento reside en la inobservancia de un deber jurídico de abstención, de hacer o de protección.¹⁰¹

De acuerdo con Velasco Gutiérrez y Vázquez Rangel, dado que la facultad sancionadora del Estado tiene alcances en materia electoral, es útil recurrir a la categoría de “tipo” utilizada en la doctrina penal, entendiéndolo como el supuesto de hecho sancionable, a través del cual se materializa el principio de legalidad, de modo que las faltas en materia electoral son la realización del tipo legalmente establecido que conlleva una pena, la cual es reprochada por el ordenamiento jurídico (antijuridicidad). En ese sentido, el tipo o supuesto de hecho, contiene

⁹⁹ *ibídem*, pp. 900-901.

¹⁰⁰ Cumple una función preventiva, en cuanto a una llamada de atención o advertencia a los sujetos obligados en la materia, a efecto que eviten cometer la conducta tipificada, a partir del conocimiento de la aplicación de la ley; y por otro lado, una función de garantía, pues los sujetos obligados solo podrán ser sancionados por la comisión de las conductas típicas previstas en una ley establecida con anterioridad a la comisión de la conducta reprochada. *vid.* Díaz Aranda, Enrique, Derecho Penal Parte General (Conceptos, principios y fundamentos del Derecho penal mexicano conforme a la teoría del delito funcionalista social), México, 3ª edición, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2012, pp. 185-186.

¹⁰¹ Silva Adaya, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 902

una serie de elementos que deben materializarse en su totalidad para poder imponer la sanción correspondiente.¹⁰²

Retomando a Silva Adaya, el principio de tipicidad en las infracciones administrativo electorales (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta e certa*) representa un reflejo del principio de legalidad, o reserva de ley,¹⁰³ el cual exige:

- Toda conducta reputada como falta, debe encontrarse prevista en una ley;
- Dicha ley debe disponer el presupuesto de la sanción, la conducta ilícita o infracción, así como la correspondiente sanción, la cual debe estar escrita y con antelación a la realización del hecho, a fin que sus destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas y prohibidas y las consecuencias jurídicas de su inobservancia;
- Las normas jurídicas en las que se prevea una falta electoral y su sanción, solo admiten una interpretación, y su aplicación debe ser exacta y estricta, ya que el ejercicio del *ius puniendi* debe actualizarse solo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho;
- Las penas deben estar determinadas, en cuanto a su tipo y cuantía, es decir, la conducta debe encuadrar en el tipo de forma precisa para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica, excluyendo así cualquier clase de analogía, de tal suerte que el poder coactivo de la autoridad sancionadora debe ser acotado y limitado, pues los supuestos en que se autoriza su aplicación son estrechos o restrictivos, por significar limitaciones, restricciones, suspensiones o privaciones de derechos del sujeto activo.

Dichos postulados encuentran proyección en los artículos 16, párrafo primero; 41, párrafo segundo, fracción V; y 116, párrafo segundo fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, en los que se establece la legalidad como principio rector

¹⁰² Velasco Gutiérrez, Darío, *et. al, op. cit.*, p. 326.

¹⁰³ Silva Adaya, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 902-903.

de la función electoral, además, del capítulo uno del título primero del libro octavo de la LGIPE, correspondiente al régimen sancionador electoral, que prevé un catálogo de sujetos,¹⁰⁴ conductas y sanciones.

En ese sentido, de acuerdo con Silva Adaya, la sanción en el derecho administrativo sancionador electoral, tiene como función la protección de bienes jurídico-electorales y la prevención de la lesión, o puesta en peligro, de dichos bienes, considerando las circunstancias y la gravedad de la falta, así como la reincidencia.¹⁰⁵

Sobre las infracciones electorales, Silva Adaya señala que estas traen aparejadas el *ius puniendi* del Estado, precisando que dicha potestad sancionadora no es absoluta, toda vez que la misma conlleva la posibilidad de limitar, restringir o privar el ejercicio o disfrute de algún derecho, libertad o bienes de la persona, así como la imposición de una obligación o carga jurídica extraordinaria; de manera que el derecho administrativo sancionador debe seguir una serie de principios y normas jurídicas que acoten la atribución sancionadora, con el objeto de impedir abusos de poder, asegurando la supremacía del Estado de derecho, la limitación y racionalización del ejercicio del poder, la división de poderes y la protección de los derechos humanos.¹⁰⁶

En palabras de Bolio Cerdán, el poder sancionador de las autoridades administrativas electorales es de vital importancia y relevancia para el derecho electoral actual, dada su marcada complejidad, en virtud de la aparente discrecionalidad que la ley otorga a las autoridades electorales para la

¹⁰⁴ Dicha ley establece como sujetos de responsabilidad a partidos políticos; agrupaciones políticas; aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular; ciudadanos, o cualquier persona física y moral; los observadores electorales y sus organizaciones; autoridades federales, estatales y municipales; notarios públicos; extranjeros; concesionarios de radio o televisión; organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; organizaciones sindicales, laborales o patronales, o cualquier agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes; ministros de cultos, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

¹⁰⁵ *ibídem*, p. 898.

¹⁰⁶ *ibídem*, pp. 898-899.

determinación y graduación de la sanción para cada caso en concreto, puesto que ésta se delimita por un catálogo de faltas y sanciones; si bien las disposiciones reglamentarias son más específicas en su contenido, continua siendo una tarea difícil de resolver.¹⁰⁷

De igual manera, dicho autor refiere que el avance obtenido en los últimos años en materia sancionadora se ha visto materializado con el fortalecimiento de la autoridad administrativa electoral, facilitando la obligación de vigilar que todos los actores electorales se sujeten a la ley; en reforzar las reglas a través de las que se desarrolla este procedimiento, propiciando así la prevención de conductas que pueden poner en duda los procesos democráticos.¹⁰⁸

Como se adelantó,¹⁰⁹ García Figueroa señala que el derecho administrativo sancionador electoral es la rama del derecho público que regula el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las instituciones electorales, cuyo desarrollo, hasta antes de 1963, era competencia exclusiva de los jueces federales; la reforma de ese año estableció que la Secretaría de Gobernación podía determinar la cancelación del registro de un partido político nacional.¹¹⁰

De acuerdo con García Figueroa, es en 1990, con el nacimiento del entonces IFE y del Tribunal Federal Electoral, cuando se crearon las bases del actual régimen sancionador electoral, estableciendo al IFE como la autoridad encargada de la función estatal de organizar las elecciones, así como la atribución de instaurar los procedimientos para conocer de las infracciones de los partidos políticos, para que una vez acreditadas las mismas, se remitiera el expediente a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para la imposición de la sanción correspondiente. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1996, se otorgó la competencia

¹⁰⁷ Bolio Cerdán, Arturo, *op. cit.*, p. 415.

¹⁰⁸ *ibídem*, pp. 415-416.

¹⁰⁹ *supra* Nota al pie número 62, p. 30.

¹¹⁰ García Figueroa, Héctor Daniel, *op. cit.*, pp. 110-113.

al entonces IFE para tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos e imponer las sanciones correspondientes.¹¹¹

Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del INE, explica que la legislación mexicana establece mecanismos para garantizar que quienes intervienen en el desarrollo del proceso electoral (partidos políticos, candidatos, candidatos independientes –en el actual sistema normativo mexicano– y autoridades de los ámbitos federal, estatal y municipal, entre otros) apeguen su actuar a lo dispuesto en la Constitución y a la propia ley. Dentro de dichos mecanismos se encuentran los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los cuales se dividen en ordinario (POS) y especial (PES); a través de estos procedimientos, el INE ejerce la facultad sancionadora que le es conferida en materia electoral, en su carácter de autoridad administrativa nacional electoral, cuando tiene conocimiento de la comisión de conductas que resultan contrarias a lo dispuesto tanto en la Constitución como en la ley,¹¹² ya sea con la investigación, sustanciación y sanción de la conducta, respecto del POS; o bien con la investigación y sustanciación del procedimiento, para su posterior resolución por parte de la Sala Regional Especializada del TEPJF, tratándose del PES.

En ese sentido, Córdova Vianello precisa que dichos procedimientos administrativos sancionadores y, en particular, el especial sancionador, constituyen un eslabón en la configuración de la legalidad electoral durante los procesos electorales, pues si bien su objetivo es sancionar las infracciones cometidas por los diversos actores en la contienda electoral, o fuera de ella, su finalidad va más allá de la sanción de las conductas infractoras, sino que su finalidad es suspender de forma expedita los alcances nocivos de dichas conductas dentro de un proceso electoral, es decir, tiene una naturaleza

¹¹¹ *ibídem*, p. 115.

¹¹² Córdova Vianello, Lorenzo, "Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador", *Revista Folios*, Contenido consultable en línea: <http://www.revistafolios.mx/www.revistafolios.mx/naturaleza-y-prospectiva-del-procedimiento-especial-sancionador>, fecha de consulta: 3 de abril de 2017.

restauradora del orden legal dentro de un proceso electoral,¹¹³ dicha naturaleza se maximiza con el dictado de medidas cautelares.

2.1.1 Procedimiento ordinario sancionador en materia electoral

De acuerdo con el artículo 4, numeral 1, apartado I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, el procedimiento ordinario sancionador se refiere al procedimiento para conocer de aquellas faltas electorales cometidas dentro y fuera de los procesos electorales diversas a las comprendidas para la vía del procedimiento especial sancionador;¹¹⁴ su finalidad es investigar las conductas reclamadas en las quejas presentadas ante la autoridad administrativa electoral, o aquellas iniciadas de oficio, a efecto de determinar la existencia o no de faltas a la normatividad electoral, y en su caso, imponer las sanciones que correspondan, o en su caso, remitir el expediente a la autoridad resolutora.

La finalidad del procedimiento ordinario es restituir el orden vulnerado e inhibir las conductas violatorias de las normas y principios que rigen la materia electoral, estableciendo la responsabilidad en materia administrativa electoral de los sujetos responsables, mediante la valoración de indicios y medios de prueba que obren en el expediente, atendiendo al catálogo de infracciones previsto en la misma ley.

Dicho procedimiento se encuentra regulado en el capítulo III del Libro octavo de la LGIPE, que trata de los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno, estableciendo en el artículo 464 de dicha ley, que el procedimiento iniciará a instancia de parte o de oficio, para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas; y que la facultad de la autoridad

¹¹³ *Ídem.*

¹¹⁴ Al respecto, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE señala que las violaciones que serán conocidas a través del procedimiento especial sancionador, están determinadas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que dentro de los procesos electorales, se instruirá cuando se denuncia la comisión de conductas que viole lo establecido en la Bases III del artículo 41, o en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; o bien constituyan actos anticipados de precampaña; asimismo, también conocerá sobre denuncias por la difusión de propaganda que se considere calumniosa.

electoral para fincar responsabilidad por las infracciones administrativas denunciadas prescribe en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos.¹¹⁵

Atendiendo a los artículos 465, numeral 1, de la LGIPE; y 12 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto, o bien ante los Organismos Públicos Locales Electorales.

En ese sentido, conforme a los artículos 465, numeral 2, de la LGIPE; y 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, la queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los requisitos:

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

Ante la omisión de cualquiera de estos requisitos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva (en adelante UTCE) —autoridad

¹¹⁵ *infra*. Nota al pie de página, p. 60.

encargada de la tramitación de los procedimientos sancionadores, de conformidad con el artículo 51, numeral 2 de la LGIPE— prevendrá al denunciante para que subsane dicha deficiencia dentro del plazo de 3 días; de la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión, la denuncia se tendrá por no presentada, de conformidad con lo señalado en los artículos 465, numeral 3, de la LGIPE, y 48 del mencionado reglamento de quejas.

En términos de los artículos 465, numeral 4, de la LGIPE, y 11 del multicitado reglamento, cuando la queja o denuncia se presenta en forma oral, o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, deberá hacerse constar dicha circunstancia en acta y se requerirá la ratificación de la queja por parte del denunciante; de no acudir a ratificar la denuncia o queja dentro del término de 3 días, contados a partir de que se notifique al promovente la citación, se tendrá por no formulada la denuncia.

Los artículos, 465, numeral 5 de la LGIPE, y 14, numeral 1, del reglamento antes referido, mandatan que la queja o denuncia podrá ser presentada ante cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitida dentro del término de 48 horas a la UTCE para su trámite, salvo que se requiera de su ratificación por parte del quejoso; en cuyo caso será remitida una vez ratificada, o bien, cuando haya concluido el plazo para ello. Asimismo, previo al envío del escrito a la misma UTCE, dichos órganos desconcentrados realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como las diligencias necesarias para allegarse de elementos probatorios adicionales que pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado del procedimiento, en términos de los artículos 465, numeral 6, de la LGIPE, y 14, numeral 2, del mencionado reglamento.

En el mismo sentido, de conformidad con los artículos 465, numeral 7, de la LGIPE; y 14, numeral 4, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, el órgano del Instituto que promueva una denuncia de oficio la remitirá

inmediatamente a la UTCE, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

Atento a lo determinado en el artículo 465, numeral 8, de la LGIPE, recibida la queja o denuncia, la UTCE procederá a:

- Registrarla, informando de su presentación al Consejo General.
- Revisarla para determinar si debe prevenir al quejoso.
- Analizarla para determinar la admisión o desechamiento de la misma.
- En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

Enseguida, el artículo 465, numeral 9, de la LGIPE señala que la UTCE contará con un plazo de 5 días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, a partir del día en que reciba la queja o denuncia; y en caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención, o de la fecha en la que concluya el plazo sin que se hubiese desahogado la misma.

En ese sentido, la tesis XVI/2015 de rubro PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR. PLAZO EXCEPCIONAL PARA ADMITIR LA QUEJA ANTE LA FALTA DE INDICIOS NECESARIOS PARA PROVEER AL RESPECTO, señala que cuando del análisis de las constancias presentadas por el denunciante, se advierta la falta de indicios necesarios para admitir el procedimiento, la UTCE tiene la potestad para dictar las diligencias que estime pertinentes a efecto de llevar a cabo una investigación preliminar, en cuyo caso, el plazo para la admisión se computará a partir de que se cuente con los elementos necesarios para proveer respecto de la queja, sin que ello represente la postergación o dilación de la fase inicial de investigación, pues se trata de una previsión excepcional, atento a la carencia de indicios y obedece a la finalidad de privilegiar el acceso pleno a la administración de justicia, observando así los principios previstos en el artículo 17 de la Constitución federal.

En términos de los artículos 466 de la LGIPE; y 46, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, la queja o denuncia será improcedente:

- Cuando tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso no acredite su pertenencia al partido de que se trate, o su interés jurídico.
- Cuando el quejoso no agote previamente las instancias internas del partido político denunciado, si la queja versa sobre presuntas violaciones a la normatividad interna del respectivo instituto político.
- Por actos o hechos imputados a la misma persona, que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo General respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral, o bien, habiendo sido impugnada dicha resolución, la misma haya sido confirmada por el Tribunal Electoral.
- Cuando se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones a la LGIPE.
- Cuando haya prescrito la facultad del Instituto para fincar responsabilidades.¹¹⁶
- Ante la imposibilidad de determinar al sujeto a quien atribuir la conducta denunciada, o éste haya fallecido.

Por otro lado, los artículos 466, numeral 2, de la LGIPE; y 46, numeral 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, establecen que el sobreseimiento de la queja o denuncia, procederá cuando:

- Una vez admitida la queja o denuncia, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia antes referidas.

¹¹⁶ La facultad para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el plazo de 3 años a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos denunciados; a partir de que se tenga conocimiento de los mismos, o bien, cuando se trate de actos continuados, a partir del cese de su comisión; este plazo será interrumpido con la presentación de una queja relacionada con los hechos.

- Cuando el denunciado sea un partido político o agrupación política nacional que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro.
- Cuando el denunciante presente escrito de desistimiento, siempre que lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte del Consejo General y que a juicio de la Unidad Técnica, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.
- Ante el fallecimiento del sujeto al que se atribuye la conducta denunciada.

En ese sentido, atento a lo señalado en el artículo 466, numeral 3, de la LGIPE, el estudio de las causales de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio; de advertirse la actualización de alguna causal, la UTCE elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento del procedimiento, según corresponda, a la CQyD, para que de aprobarse, a su vez sea sometido a consideración del Consejo General del INE.

Por otro lado, los preceptos 466, numeral 4, de la LGIPE; y 15, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE establecen que si durante la investigación realizada por la UTCE, ésta llegase a advertir hechos distintos a los del objeto del procedimiento en sustanciación, los cuales puedan constituir distintas violaciones electorales; o bien, de advirtiese la responsabilidad de actores diversos a los denunciados, la referida Unidad podrá ordenar el inicio, de oficio, de un nuevo procedimiento de investigación.

Enseguida, en términos del artículo 467, numeral 1, de la LGIPE, una vez admitida la queja, la UTCE emplazará al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias; con dicha notificación al denunciado, se le correrá traslado con copia de las constancias que obren en el expediente, como lo son la queja o denuncia, las pruebas aportadas por el denunciante así como las recabadas por la autoridad sustanciadora,

concediendo al denunciado un plazo de 5 días para que dé respuesta a las imputaciones que se le formulan, o lo que a su derecho convenga. La omisión de contestar sobre dichas imputaciones, tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas, sin que genere presunción alguna respecto a la veracidad de los hechos denunciados.

En términos del artículo 467, párrafo 2, de la LGIPE, el escrito de contestación deberá contener:

- Nombre del denunciado o su representante, con firma autógrafa o huella digital;
- Referirse a los hechos que se le imputan, afirmándolos, negándolos o declarando su desconocimiento respecto a los mismos.
- Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Presentar los documentos que sean necesarios para acreditar la personería.
- Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente, debiendo relacionarlas con los hechos o, en su caso, mencionar las que habrán de solicitarse, por encontrarse en poder de una autoridad y que no le haya sido posible obtener.

El artículo 468 numeral 1 de la LGIPE, precisa que la investigación para el conocimiento de los hechos denunciados, se realizará de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva. De manera complementaria, el artículo 17, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, refiere que la investigación deberá tener apego a los principios de legalidad, profesionalismo, concentración de actuaciones, mínima intervención y proporcionalidad.

En ese sentido, y con fundamento en los artículos 468, numeral 2, de la LGIPE y 18 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, una vez que la UTCE tenga conocimiento de los hechos denunciados, podrá dictar inmediatamente la verificación de medidas necesarias y oportunas para dar fe de los hechos

denunciados, para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, con el fin de evitar que se dificulte la investigación.

Una vez admitida la queja, la UTCE se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo, a través de las diversas diligencias de investigación que se consideren necesarias para tal efecto. En ese sentido, el plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de 40 días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia, o del inicio del procedimiento de oficio; este plazo podrá ser ampliado de manera excepcional, por una sola vez, hasta por un periodo igual, a través del acuerdo que debidamente motivado emita la misma UTCE.

El artículo 468, numeral 5, de la LGIPE, señala que para la investigación de los hechos, el Secretario del Consejo General puede solicitar a las autoridades federales, estatales o municipales, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias que coadyuven a indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados; y que con el mismo fin, podrá requerir a personas físicas y morales la entrega de información y pruebas que sean necesarias.

Concluido el plazo para el desahogo de las pruebas y agotada la investigación, la UTCE pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado, para que dentro del plazo de 5 días siguientes a la correspondiente notificación, manifiesten lo que a su derecho convenga, en términos de los artículos, 469, párrafo 1, de la LGIPE; y 50 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, es decir, se otorga a la partes un periodo de alegatos. Transcurrido este plazo, se ordenará la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor a 10 días contados a partir del desahogo de la última vista; vencido dicho plazo, la UTCE podrá ampliarlo mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven, dicha ampliación de plazo no podrá exceder de 10 días más, de conformidad con los artículos 469, párrafo 1, de la LGIPE, y 51, párrafo 1, del referido reglamento.

De acuerdo con los artículos 469, párrafo 2, de la LGIPE y 51, párrafo 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, el proyecto de resolución que formule la UTCE, es enviado a la CQyD, dentro del término de 5 días, para su conocimiento y estudio.

A más tardar al día siguiente de la recepción del proyecto, el presidente de la CQyD convocará a los demás integrantes de la Comisión a una sesión, con la finalidad de analizar y valorar el proyecto de resolución, en términos de los artículos 469, párrafo 3, de la LGIPE, y 52 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.¹¹⁷

Si el proyecto de la UTCE es aprobado por la CQyD, será turnado al Consejo General para su estudio y votación, de no aprobarse el proyecto de resolución, dicha Comisión devolverá el proyecto al Secretario, exponiendo las razones de su devolución, o sugiriendo, en su caso, las diligencias que estime pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación, como lo señala los artículos 469, párrafo 3, inciso b) de la mencionada ley, y 53, numeral 1, fracción II, del citado reglamento.

Asimismo, los artículos 469, párrafo 3, inciso c) de la LGIPE, y 53, numeral 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias, señalan que en un plazo no mayor a 15 días después de la devolución del proyecto, la UTCE emitirá un nuevo proyecto de resolución, debiendo considerar los razonamientos y argumentos formulados por los integrantes de la CQyD.

Una vez aprobado por la CQyD el proyecto de resolución, éste es enviado a la presidencia del Consejo General, el cual convocará a sesión, remitiendo copias del mismo a los integrantes de dicho órgano colegiado, por lo menos con tres días de anticipación a la fecha de la sesión.

¹¹⁷ Si bien el artículo 469, párrafo 3, de la LGIPE, señala el plazo de 24 horas para convocar a sesión de la CQyD, para la discusión del proyecto de resolución correspondiente, el artículo 52 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, establece 15 días hábiles para tal efecto.

De acuerdo con el artículo 469, párrafo 5, de la LGIPE, en la sesión en que conozca del proyecto de resolución, el Consejo General podrá resolver:

- Aprobarlo en los términos en que se presenta.
- Aprobarlo, ordenando al Secretario del Consejo General realizar el engrose de la resolución, en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría o la totalidad de los Consejeros que intervinieron en la discusión.
- Modificarlo, procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere que puede hacerse y que no contradice lo establecido en el cuerpo del dictamen.
- Rechazarlo y ordenar a la UTCE de la Secretaría Ejecutiva elaborar un nuevo proyecto, o bien la realización de nuevas diligencias, en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría de los Consejeros que intervinieron en la discusión.
- De requerirse la realización de nuevas diligencias, la Unidad Técnica procederá en los mismos términos que cuando la devolución se ordena por la CQyD, con la salvedad de que en este caso, el nuevo proyecto se presentará directamente al Consejo General para su discusión y aprobación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 469, párrafo 5, fracciones d) y e), de la LGIPE y 54, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.
- Rechazado un proyecto de resolución se entiende que se aprueba un acuerdo de devolución.

En caso de empate por la ausencia de alguno de los Consejeros Electorales, se procederá a una segunda votación; de persistir el empate, el Consejero Presidente determinará que se presente el mismo proyecto en una sesión posterior, en la que se encuentren presenten todos los Consejeros Electorales.

El Consejero Electoral que disienta de la mayoría, podrá formular un voto particular, el cual se insertará en el proyecto respectivo, si se remite al Secretario dentro de los dos días siguientes a la fecha de su aprobación.

La resolución dictada por el Consejo General del INE respecto de los procedimientos ordinarios sancionadores, puede ser impugnada mediante el Recurso de Apelación, en términos del artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual señala que dicho recurso será procedente, en cualquier tiempo, en contra de las determinaciones relacionadas con la aplicación de sanciones que determine dicha autoridad administrativa electoral.

2.1.2 Procedimiento especial sancionador en materia electoral

De conformidad con el apartado D de la base III del artículo 41 de la Constitución Mexicana, el INE investigará las infracciones a lo establecido en dicha base, mediante procedimientos expeditos, e integrará el expediente respectivo para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF. Correspondiendo a dicho precepto constitucional, el artículo 470 de la LGIPE precisa que el procedimiento especial sancionador será tramitado cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la citada base constitucional;¹¹⁸ de violaciones al octavo párrafo del artículo 134 constitucional; al igual que aquellas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, así como de

¹¹⁸ La base III del artículo 41 de la CPEUM establece las reglas respecto a las prerrogativas de los partidos políticos de los tiempos en radio y televisión fuera y dentro de los procesos electorales, durante las etapas de precampaña, y campaña; la restricción respecto a la contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión por parte de partidos políticos, candidatos y candidatos independientes, por sí o por terceras personas; así como la prohibición de personas físicas o morales para contratar propaganda en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales, a favor o en contra de partidos políticos o de algún candidato a cargo popular; así como la transmisión en territorio nacional de contenidos electorales contratados en el extranjero; la abstención de expresiones calumniosas en la propaganda política o electoral de los partidos políticos y candidatos; y la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental de los diversos niveles gubernamentales durante las campañas electorales hasta la jornada electoral.

las conductas que impliquen actos anticipados de precampaña o campaña, dentro de los procesos electorales.

En ese sentido, el artículo 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE señala que el procedimiento especial sancionador procede en todo momento, cuando se denuncien las conductas señaladas en el párrafo anterior, cuando el medio comisivo sea radio o televisión.

Asimismo, el párrafo 2 del artículo 471 de la LGIPE señala que el procedimiento relacionado con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrá iniciarse a instancia de parte afectada, entendiéndose por calumnia como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Por otro lado, el párrafo 3 del referido artículo establece los requisitos que deberá contener la denuncia, los cuales son: nombre, firma autógrafa o huella dactilar del quejoso; domicilio para oír y recibir notificaciones; los documentos necesarios para acreditar la personería; la narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia; ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente, o mencionar las que habrán de requerirse por no tener posibilidad de recabarlas;¹¹⁹ y las medidas cautelares que se soliciten. Cuando la denuncia no reúne alguno de los requisitos señalados, los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral; que el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna, o sea evidentemente frívola; la denuncia es desechada de plano sin prevención alguna. En el mismo sentido, el artículo 60, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE señala las referidas causales de desechamiento.

Al respecto, el artículo 60, párrafo 3, del multicitado reglamento, determina que ante la declaración de incompetencia para conocer de la denuncia presentada, deberá turnarse a la Sala Regional Especializada del TEPJF el expediente,

¹¹⁹ La ley general de la materia precisa que solo serán admitidos como medios probatorios la documental y la técnica, ésta será desahogada siempre que quien la ofrezca aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

señalando los motivos por los que se estima procedente la incompetencia, las diligencias verificadas por las que se arriba a tal conclusión, así como el señalamiento de la autoridad que se estima competente para conocer del asunto, mediante un informe circunstanciado.

El párrafo 6 del artículo 471 de la LGIPE, así como el párrafo 1 del artículo 61 del referido reglamento de quejas, señalan que la denuncia deberá ser admitida o desechada en un plazo no mayor a 24 horas posterior a su recepción, por parte de la UTCE; el desechamiento se notificará al denunciante por el medio más expedito, dentro del plazo de 12 horas, y se informará de dicha resolución a la Sala Especializada del TEPJF.

En ese sentido, el artículo 61, párrafo 2 del reglamento citado refiere que de advertirse la falta de indicios suficientes para iniciar la investigación, la UTCE dictará las medidas necesarias para llevar a cabo una investigación preliminar, atendiendo al objeto y el carácter sumario del procedimiento, justificando la necesidad y oportunidad de dicha investigación, computándose el plazo para la admisión del procedimiento a partir de que se cuente con los elementos necesarios para tal efecto.

Al respecto, la jurisprudencia 22/2013 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN, precisa que aun cuando el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo, pues corresponde a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, ello no limita que la UTCE ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para la resolución del procedimiento, siempre que la violación denunciada lo amerite, los plazos lo permitan y que dichas pruebas sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos que se denuncian.

Por otro lado, el párrafo 4 del artículo 61 del multicitado reglamento, así como el párrafo 8 del artículo 471 la LGIPE, precisan que si la UTCE advierte la

necesidad de la adopción de medidas cautelares, dicha autoridad sustanciadora las propondrá a la CQyD para que esta determine sobre las mismas dentro del plazo de 48 horas posterior a su admisión.

Asimismo, el párrafo 7 del artículo 471 de la LGIPE, así como el párrafo 3 del artículo 61 del citado reglamento de Quejas, señalan que al admitir la denuncia, se emplazará al denunciante y denunciados, para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual tendrá lugar dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión, precisando al denunciado la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia, anexos y de las constancias que integran el expediente.

Al respecto, la jurisprudencia 27/2009 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO, señala que el plazo de 48 horas previo a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos se computará a partir del emplazamiento, a fin de garantizar una debida defensa al denunciado, por lo que se le notificará del procedimiento instaurado en su contra, de manera cierta, plena y oportuna, así como las razones en que se sustenta el mismo, para que prepare los argumentos de defensa y recabe los elementos de prueba que estime pertinentes.

En ese sentido, los artículos 472 de la LGIPE, así como el artículo 62 del referido reglamento de quejas, señalan que la audiencia se realizará de manera ininterrumpida, de forma oral, sin que la inasistencia de las partes impida su celebración, levantándose constancia de su desarrollo, la cual, una vez declarado su inicio, se dará el uso de la voz al denunciante para que en una intervención no mayor a 30 minutos, señale los hechos que motivan la denuncia y precise la relación de las pruebas que a su juicio sustenten los mismos.¹²⁰

¹²⁰ En caso que el procedimiento se hubiera iniciado de manera oficiosa, la UTCE actuará como denunciante.

Concluida la intervención del denunciante, se dará el uso de la voz al denunciado para que a su vez, en un lapso no mayor a 30 minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen las infracciones que se le imputan.

La UTCE debe resolver sobre la admisión de pruebas y procederá a su desahogo, por lo que al verificarse dicha etapa, procederá a conceder, de manera sucesiva, el uso de la voz al denunciante y al denunciado, para que en un tiempo no mayor a 15 minutos procedan a formular sus alegatos de forma escrita o verbal.

Una vez celebrada la audiencia, el expediente deberá ser turnado inmediatamente a la Sala Regional Especializada del TEPJF, exponiendo las medidas cautelares que en su caso se hubiesen dictado, así como un informe circunstanciado, el cual deberá contener la narración de los hechos denunciados; una relación de las diligencias realizadas por la autoridad; de las pruebas aportadas por las partes; de las demás actuaciones realizadas, así como las conclusiones sobre la queja presentada.

En ese sentido, el artículo 476 de la LGIPE, refiere que la Sala Regional Especializada del TEPJF, al recibir el expediente formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado correspondiente, será turnada al magistrado ponente respectivo para que radique la denuncia, verificando los requisitos de procedencia. Si advierte omisiones o deficiencias en la integración del expediente o su tramitación, ordenará al INE la realización de diligencias para mejor proveer, las cuales deberán realizarse en la forma más rápida.

Una vez integrado debidamente el expediente, dentro de las 48 horas posteriores a su radicación por parte del magistrado ponente, deberá ser turnado a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del TEPJF el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador; a su vez, el pleno de la Sala resolverá el expediente dentro del plazo de 24 horas posterior a la distribución del proyecto de resolución.

La sentencia dictada por la Sala Regional Especializada podrá declarar la inexistencia de la violación denunciada, y en su caso revocar las medidas cautelares que se hubiesen determinado; o bien, imponer la sanción procedente, en términos de la LGIPE.

Cabe precisar que la jurisprudencia 16/2009 del TEPJF, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO, refiere que el procedimiento especial sancionador tiene carácter de sumario y precautorio, el cual puede finalizar antes de la emisión de una resolución de fondo, cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas en la legislación; por lo que el cese de la conducta denunciada, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco suprime la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad electoral, pues los hechos denunciados no dejan de existir, por lo que debe continuar el desahogo del procedimiento a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.

2.2 PROCEDIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES SEGUIDO POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

El procedimiento seguido por el INE a las solicitudes de medidas cautelares se rige por lo establecido en la LGIPE, el Reglamento de Quejas y Denuncias de dicho Instituto, así como las Jurisprudencias y Tesis dictadas por el TEPJF.

El artículo 468, párrafo 4 de la LGIPE, indica que dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la UTCE podrá proponer a la CQyD el dictado de medidas cautelares, cuando estime necesaria su emisión, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan una infracción, para evitar la producción de daños irreparables; la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la Ley.

En ese sentido, el artículo 471, párrafo 3, inciso f), de la LGIPE, señala que en su caso, el escrito de denuncia contendrá las medidas cautelares que se soliciten; esto es lo común en la práctica, sin embargo, de conformidad con el artículo 38, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias, el dictado de medidas cautelares procede en todo tiempo, para lograr los efectos señalados en el párrafo anterior; esto se traduce en que no necesariamente se puede solicitar el dictado de medidas cautelares en el escrito inicial de denuncia, sino que también, puede ser solicitada en ocursos posteriores.

El párrafo 4 del referido artículo 38 del reglamento de quejas, indica como requisitos de la solicitud de medidas cautelares: que debe ser presentada por escrito y estar relacionada con una queja o denuncia; debe precisar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y de la que se pretende su cesación; e identificar el daño cuya irreparabilidad se pretende evitar.

La UTCE al recibir la denuncia o el escrito que contiene la solicitud de medidas cautelares, ordena realizar diligencias preliminares de investigación, las cuales comprenden las propuestas por el denunciante, así como aquellas que se

estimen pertinentes, con el objeto de allegarse de elementos que permitan constatar la existencia de los actos o hechos denunciados que se pretenden cesar; siempre y cuando los plazos para su desahogo permitan que se tomen en consideración al resolver la medida precautoria solicitada; esto encuentra sustento en la Tesis XXXVII/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.

En ese sentido, los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la LGIPE; y 40, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias, señalan que al no actualizarse alguna de las causales de improcedencia contempladas en el artículo 39 del mismo reglamento, y una vez que se hubiesen realizado las diligencias conducentes, la UTCE, dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión del procedimiento especial sancionador, remitirá a la CQyD, a través de su presidente, las constancias recabadas y un proyecto relativo a la solicitud de medidas cautelares.

Dicho artículo señala que será notoriamente improcedente la adopción de medidas cautelares cuando la solicitud no se formule conforme a los requisitos señalados en el párrafo 4 del artículo 38 del citado reglamento de quejas, es decir, cuando de la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar; cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta, y cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.

El mismo artículo señala que en este último caso, o cuando la solicitud de medidas cautelares no reúna los requisitos previstos en el párrafo 4 del artículo 38 del reglamento de quejas, la UTCE podrá desechar la solicitud sin mayor trámite, efectuando una valoración preliminar al respecto, notificando dicha

determinación a la Presidencia de la Comisión por oficio y al solicitante de manera personal.

En la práctica, lo común es que entre la recepción de la queja y la admisión del procedimiento, corre un lapso de entre 24 y 48 horas, pues con la radicación del escrito de denuncia se ordena practicar las diligencias preliminares de investigación que la Unidad Técnica estima pertinentes, cuando se advierte la falta de indicios suficientes que permitan constatar la existencia de los hechos denunciados que presuntamente constituyen la infracción denunciada, por lo que el plazo para la admisión se computa a partir de que se cuente con los elementos necesarios, de conformidad con el artículo 61, numerales 1 y 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

De acuerdo con los artículos 468, párrafo 4, de la LGIPE; y 40, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, a estos requerimientos de información, se otorgan plazos menores a 24 horas para su desahogo a los sujetos requeridos, dada la naturaleza sumaria del procedimiento y a la necesidad urgente del dictado de la medida cautelar. Una vez recibida la información, se admite el procedimiento especial sancionador, ordenándose remitir la propuesta de medida cautelar a la Presidencia de la CQyD, para que convoque a los demás integrantes de la comisión, la cual, considerando las pruebas recabadas por la UTCE, así como aquellas aportadas por el denunciante, resolverá la pertinencia del dictado de las medidas cautelares en un plazo de 24 horas.

Si la CQyD, estima que no se cuenta con los elementos necesarios con los que se constate la existencia de la conducta denunciada, o la necesidad de practicar otras diligencias de investigación para el dictado de la medida cautelar, ordenará la devolución del proyecto a la Secretaría Ejecutiva, a efecto que la UTCE realice mayores diligencias de investigación, atento a lo establecido en el artículo 53, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

Por otro lado, en razón de lo establecido en el artículo 23, numerales 2 y 3 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del INE, con base en las constancias que obren en el expediente, por unanimidad de votos de los integrantes de la CQyD, o por mayoría de votos de los mismos, podrá determinar la inclusión de diversas consideraciones o modificaciones al proyecto de acuerdo de medidas cautelares, que robustezcan la argumentación del proyecto; o bien, podrán proponer una alternativa distinta al sentido del propuesto por la UTCE, mediante los razonamientos que consideren oportunos.

Atento a lo ordenado en el artículo 40, numeral 2 del citado Reglamento de Quejas y Denuncias, el acuerdo que ordene la adopción de medidas cautelares, contendrá las consideraciones fundadas y motivadas sobre la prevención de daños irreparables a la contienda electoral que se busca con dicha determinación; el cese del acto o hecho que pueda entrañar una violación o afectación a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en la materia; así como el apercibimiento de las medidas de apremio a los sujetos obligados en caso de incumplimiento de la medida cautelar ordenada.

De acuerdo con el artículo 40, numeral 5, del mencionado reglamento, aprobado el acuerdo de medidas cautelares por la CQyD, el Presidente de la Comisión lo remite a la UTCE para que notifique el mismo. Al ser procedente, se notifica a los sujetos obligados de la suspensión de la conducta denunciada, así como al denunciante; de ser improcedente la medida se notifica únicamente al denunciante.

La procedencia de la medida cautelar, su negativa o reserva, puede ser impugnada por las partes, mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el plazo de 48 horas posterior a su notificación, atendiendo a su naturaleza sumaria, al carácter urgente de la tramitación del recurso y al principio de igualdad procesal; de conformidad con el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, así como de la Jurisprudencia 5/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES

MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.

2.3 CONCEPTO DE COMPETENCIA.

El Manual del justiciable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere por competencia “...la aptitud que el orden jurídico otorga a los órganos del Estado para que, válidamente, puedan ejercer determinados derechos y cumplir ciertas obligaciones, vinculadas con el ejercicio de la función jurisdiccional.”¹²¹ Es decir, se trata de una aptitud, que la ley determina para que cierto órgano del Estado ejerza una atribución y cumpla obligaciones para resolver un caso concreto que es sometido a su consideración, de manera que ningún órgano puede asumir competencia por sí mismo. Si bien podría confundirse como elemento inseparable de la jurisdicción, es factible también que exista ésta sin que haya competencia, pues todo Juez tiene jurisdicción, pero éste no es competente para conocer de cualquier asunto, motivo por el que existe la definición de la competencia como una medida de jurisdicción.¹²²

De acuerdo con Armienta Calderón, “...la potestad jurisdiccional es única y la competencia constituye una división de facultades para el ejercicio eficiente y especializado de dicha atribución, por lo que su clasificación en el ordenamiento procesal deberá, responder a los principios de libre acceso, prontitud y expeditéz, requeridos en la impartición de la justicia que exigen el mantenimiento y la preservación del orden jurídico y la paz social.”¹²³ Es decir, la competencia es la manera en que se distribuye la facultad jurisdiccional de manera eficiente y especializada, con el objeto de dotar de libre acceso, prontitud y expeditéz la impartición de justicia.

¹²¹ Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso, 1ª edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 57.

¹²² *ibidem*, p. 58.

¹²³ Armienta Calderón, Gonzalo, “Los conceptos de Jurisdicción y Competencia”, Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pp. 105-106.

Calamandrei dice que atendiendo a la pluralidad de los órganos judiciales, la función jurisdiccional es encomendada a un sistema de jueces, a quienes en su conjunto les está encomendado el ejercicio de todo el poder jurisdiccional del Estado; por lo que para determinar cuál es en concreto el juez ante el cual debe ser llevada una causa específica, es necesario conocer cuáles son los límites dentro de los que cada órgano judicial puede ejercer la función que le fue encomendada.¹²⁴

Al respecto, Armienta refiere que al limitar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, se generan distintas especies de competencia, lo que genera el establecimiento de diversos órganos jurisdiccionales; esta distribución tiene el objetivo de lograr una mayor eficiencia de la impartición de justicia, por razones de división de trabajo.¹²⁵

En el mismo sentido, Couture expresa que la competencia es una medida de jurisdicción, de manera que si bien todos los jueces tienen jurisdicción, no todos tienen competencia para conocer en un determinado asunto.¹²⁶

Al citar a David Lascano, Armienta Calderón señala que la competencia es la capacidad del órgano del Estado para ejercer la función jurisdiccional, y la jurisdicción es la actividad desplegada por el Estado para satisfacer los intereses protegidos por el derecho, cuando la norma jurídica no ha podido ser cumplida, así, Armienta reniega de la postura generalizada de jurisdicción como concepto amplio y de competencia como concepto para casos concretos, pues desde su perspectiva, ello significaría equiparar ambos conceptos.¹²⁷

Pérez Johnston refiere que la competencia es la facultad derivada de una disposición normativa que se confiere a una autoridad determinada, por lo que se relaciona directamente al principio de legalidad; mientras que el particular

¹²⁴ Calamandrei, Piero, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, t. II, Editorial El Foro, Argentina, 1996, p. 88.

¹²⁵ *ibídem*, p. 123.

¹²⁶ Couture, Eduardo J., "Fundamentos de Derecho Procesal Civil", citado por Armienta Calderón, Gonzalo, *ibídem*, p. 123.

¹²⁷ Lascano, David, "Teoría de la Jurisdicción", citado por Armienta Calderón, Gonzalo, *ibídem*, pp. 122-123.

puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido, a la autoridad únicamente le corresponde hacer aquello que la ley expresamente le permite, ya que de lo contrario se caería en el régimen de lo arbitrario.¹²⁸

En el mismo sentido, Cipriano Gómez Lara señala que la importancia del concepto de competencia deriva de la necesidad de limitar el actuar de las autoridades que de origen tenían un carácter omnipotente, por lo surgió una serie de principios, entre los que se destaca el que los órganos de autoridad solo podrán realizar aquello para lo que expresamente están facultados o autorizados; es decir, para el órgano de autoridad todo lo no permitido está prohibido, regla contraria a la del ciudadano, al que todo lo no prohibido le es permitido. Esto se traduce en un régimen de facultades expresas que está íntimamente relacionado con el concepto de competencia. Lo que significa que ningún sujeto de derecho puede ser molestado en sus papeles, posesiones, bienes o derechos, sino mediante un mandamiento escrito de autoridad competente, que actúe dentro de su esfera de atribuciones dadas por un texto expreso de la ley. Ninguna autoridad puede hacer más que aquello para lo que expresamente está autorizada para hacer por ley. La competencia es el ámbito de validez dentro del cual un órgano de autoridad puede desarrollar válidamente sus atribuciones.¹²⁹

Sobre este punto, cabe citar al ilustre Ignacio Vallarta, quien señalaba “*Cuando no es la ley quien determina el límite de las facultades del poder, sino que la autoridad se arroga las que le parecen convenientes, comienza el imperio de lo arbitrario, el régimen del capricho, que no es posible defender en un país regido por una Constitución escrita que fija el límite hasta donde se extienden las facultades de cada poder*”.¹³⁰

¹²⁸ Pérez Johnston, Raúl, “Artículo 16. Actos de Molestia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.* (coord.), Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana II, tomo II, Suprema Corte de justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer, México, 2013, p. 1541.

¹²⁹ Gómez Lara, Cipriano, “La Teoría General del Proceso y sus conceptos generales”, Ensayos Jurídicos en Memoria de José María Cajica Camacho, Volumen II, Editorial Cajica, México, 2002, pp. 393-394

¹³⁰ Vallarta, Ignacio, Cuestiones Constitucionales, Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde mayo de 1878 a septiembre de 1879, citado por Pérez Johnston, Raúl, *op. cit.*, p. 1541

En ese sentido, Pérez Johnston desarrolla que la competencia para conocer de cierto tipo de asuntos por parte de autoridades ejerciendo funciones materialmente jurisdiccionales, es primordial que no solo sea expresa la disposición que establece la procedencia de la vía, y por lo tanto la potestad resolutoria de la autoridad, pues de desnaturalizarse el espectro de las atribuciones de la autoridad, concediéndose facultades que no tiene legalmente, podría llegar a constituirse incluso en un tribunal especial, prohibido por el artículo 13 constitucional.¹³¹

De esta manera, dicho autor concluye que el acto de molestia ordenado por autoridad incompetente, conlleva la nulidad lisa y llana del mismo, pues sería insustancial otorgarle validez a un acto que fue determinado por una autoridad que carece de atribuciones legales para hacerlo. Sin embargo, esto no impide que la autoridad que sí cuente con facultades emita otro acto, siempre que esté en posibilidades de hacerlo, y no hayan caducado sus atribuciones. En tratándose de un acto de molestia dictado dentro de una solicitud, en el que la autoridad emisora carezca de competencia legal, se tendría que buscar, excepcionalmente, constreñir a la autoridad competente para que se pronuncie, a efecto de no dejar al particular en estado de indefensión.¹³²

2.3.1 Competencia a partir del análisis del artículo 41, base III, Constitucional.

Ahora bien, en términos de lo establecido por el artículo 41 de la Constitución Mexicana, se establece que los partidos políticos, en principio nacionales, tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social. Así, a nivel constitucional, se resguarda el derecho de los partidos políticos a la difusión de propaganda en radio y televisión, los cuales son susceptibles de ser retirados de dichos espacios, en caso de ser objeto de dictado de medidas cautelares por la presunta afectación a los principios que rigen la materia.

¹³¹ Pérez Johnston, Raúl, *op. cit.*, p. 1542.

¹³² *ibídem*, pp. 1553-1554.

En este sentido, el mismo precepto constitucional determina que, en cuanto a la administración de esta prerrogativa, el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con determinadas reglas de distribución de tiempo referidas en el mismo artículo. Dicha facultad es robustecida y ampliada al ámbito de la distribución de los tiempos en radio y televisión correspondiente a los partidos políticos locales, con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que estableció en la jurisprudencia P/J. 100/2008 de rubro INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES.

El Instituto ejerce sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos:

- El Consejo General;
- La Junta General Ejecutiva;
- La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;
- El Comité de Radio y Televisión;
- La Comisión de Quejas y Denuncias; y
- Los/las Vocales Ejecutivos/as y Juntas Ejecutivas de los órganos desconcentrados, locales y distritales.

La misma base de dicho artículo constitucional determina que los partidos políticos no pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, además del hecho de que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, puede del mismo modo contratar 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.

Si bien las anteriores prohibiciones pueden tener incidencia en procesos electorales locales, el hecho de que el medio comisivo a que refiera el precepto sea la radio y la televisión hace necesaria la intervención de la autoridad electoral nacional al ser esta quien administra tal prerrogativa.

En el mismo sentido, se determina que para fines electorales en los estados integrantes de la Federación, el INE será quien administre los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme las reglas atinentes.

El referido precepto constitucional determina que será el INE, mediante procedimientos expeditos, quien investigue las infracciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41, integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Asimismo, el mismo apartado D de la referida base III, refiere que durante la sustanciación del procedimiento especial sancionador, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

2.3.2. Competencia a partir del análisis del artículo 116, base IV, Constitucional.

Este precepto constitucional, establece las bases generales a partir de las que se regula la organización electoral en las entidades federativas, en cuanto a normativas del orden local, determinando que las autoridades locales a cargo de la organización de las elecciones, y las jurisdiccionales que resuelvan controversias en materia electoral, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme a lo que determinen las leyes.

A saber, el artículo 116 base IV, incisos b) y c), de la Constitución señala que las constituciones de los estados, y las correlativas leyes en materia electoral, deberán garantizar que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean rectores los principios de certeza, imparcialidad,

independencia, legalidad y objetividad, y que las autoridades electorales que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En este apartado, la Constitución Federal determina que en las entidades federativas, los organismos públicos locales en materia electoral cuentan con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, los cuales son designados por el Consejo General del INE.

Astudillo y Córdova señalan que en la fracción IV del artículo 116, existe una reserva constitucional, cuando dicho artículo refiere *“las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que...”*, sin definir plenamente si las materias que refiere dicha fracción en sus diversos incisos pueden estar reguladas en el ámbito federal y local, o si cabe cierta discrecionalidad del legislador local para establecer la regulación. En ese sentido, la Suprema Corte, opta por esta última interpretación, en la jurisprudencia 20/2010, de rubro SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONCEDE UNA RESERVA DE LEY A LOS ESTADOS PARA SU DISEÑO NORMATIVO BAJO EL MANDATO DE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, de manera que entre las diversas materias establecidas en referida fracción IV, se establece que las constituciones locales y las leyes electorales de las entidades federativas se establecerán: un régimen sancionatorio para las infracciones a la normativa electoral de las entidades; reglas respecto a los mecanismos de acceso a radio y televisión de los partidos políticos locales, acordes con lo establecido en el artículo 41 de la

Constitución; así como reglas relacionadas con las etapas de precampaña y campaña y las correlativas sanciones por su incumplimiento.¹³³

Jiménez Dorantes refiere que el artículo 116, fracción IV de la Constitución Mexicana, funciona como referente de las bases de la organización electoral de las entidades federativas, uniformando el diseño electoral estatal con el federal, sin embargo dejando la posibilidad de que cada una de las entidades federativas diseñe su organización electoral, de manera diferenciada, sin necesidad de seguir un modelo único y acabado, aunque en su mayoría existe una tendencia a calcar la organización federal.¹³⁴

¹³³ Astudillo, César, *et. al.*, Los árbitros de las elecciones estatales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010. p. 85.

¹³⁴ Jiménez Dorantes, Manuel, Órganos electorales de las entidades federativas: mecanismos y formas de integración, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014. pp. 25-26.

CAPÍTULO 3

MEDIDAS CAUTELARES EN RADIO Y TELEVISIÓN, RESPECTO A INFRACCIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMPETENCIA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES.

*Arribo, ahora, al inefable centro de mi relato;
empieza, aquí, mi desesperación de escritor.
Todo lenguaje es un alfabeto de símbolos cuyo ejercicio
presupone un pasado que los interlocutores comparten;
¿cómo transmitir a los otros el infinito Aleph,
que mi temerosa memoria apenas abarca?...*

(Jorge Luis Borges, El Aleph, 1949)

3.1 DUALIDAD COMPETENCIAL, DERIVADA DE LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 CONSTITUCIONALES.

Como se observó en el capítulo anterior, de conformidad con el artículo 116, base IV de la Constitución Mexicana, las legislaturas de las entidades federativas tienen la facultad de regular en su régimen interior lo relativo a conductas que infrinjan las reglas relativas a las precampañas y campañas, así como sobre delitos y faltas en materia electoral relacionadas con los procesos electorales de dichas entidades, atento a la reserva legal y constitucional señalada, de manera que será competencia de los institutos electorales locales investigar y, en su caso, sancionar dichas infracciones.

Sin embargo, las infracciones a la normativa electorales de los estados también pueden ser cometidas a través de las prerrogativas que tienen los partidos políticos en radio y televisión, es decir, cuando el medio comisivo de la conducta es a través de los spots transmitidos en radio y televisión, por lo que de conformidad con el artículo 41, base III, de la Constitución Federal, en concordancia con el artículo 471, párrafo 1 de la LGIPE, sería el INE el competente para investigar de dicha infracción.

Esta posible dualidad de competencia respecto a una sola conducta, en los hechos, es más común de lo que se podría pensar, tan es así que existen precedentes que dan cuenta.

Prueba de ello, es la controversia resuelta en el recurso de apelación SUP-RAP-12/2010,¹³⁵ cuyo contexto tuvo verificativo en el año 2010, en el proceso electoral local en el estado de Chihuahua, derivado de dos promocionales difundidos por el Partido Acción Nacional en radio y televisión, mediante los cuales se promocionaba a Carlos Marcelino Borrueel Baquera, entonces precandidato de dicho partido a la gubernatura del citado estado.

¹³⁵ Documento disponible en línea: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00012-2010.htm>, fecha de consulta: 24 de abril de 2017.

Los promocionales controvertidos, hacían referencia a la vida y trayectoria del precandidato, y concluían: el de radio, incluía la frase “*Carlos Borrue, precandidato, propaganda dirigida a miembros del PAN*”; y el de televisión, en medio de la pantalla, contenía el nombre del aspirante, abajo la expresión “*Precandidato a*” (con letras pequeñas) seguido de la palabra “*Gobernador*” (con letras más grades), y en la parte baja de la pantalla, el cintillo “*Propaganda dirigida a miembros del PAN.*”¹³⁶

El representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, se inconformó del contenido de dichos promocionales mediante el escrito presentado ante dicha autoridad administrativa local, por el que denunciaba la transmisión de los spots antes referidos, los cuales, desde su perspectiva, constituían infracciones a la ley electoral del estado y al COFIPE entonces vigente.

Derivado de lo anterior, el Consejero Presidente del Instituto local, emitió un oficio mediante el cual solicitaba al Secretario Ejecutivo del entonces IFE, para que en auxilio de las funciones del instituto local, a través de la CQyD de la autoridad electoral federal se ordenara el retiro de los promocionales del precandidato panista.

Recibida la documentación, el Secretario Ejecutivo del entonces IFE emitió un acuerdo por el que ordenaba que se registrara la queja como procedimiento especial sancionador, considerando que era la vía adecuada para conocer de los hechos denunciados, reservándose acordar la necesidad del dictado de las medidas cautelares solicitadas, una vez que se tuviera el reporte de vigencia de los promocionales denunciados. El reporte presentado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de la autoridad federal confirmó que los promocionales denunciados habían sido transmitidos en diversas estaciones de radio y canales de televisión en el estado de Chihuahua, información con la cual

¹³⁶ El promocional denunciado se encuentra disponible en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, si desea consultarse, se agrega la siguiente liga electrónica para su descarga: http://pautas.ife.org.mx/materiales/proceso_2010/RV02268-09.mp4

se ordenó remitir la propuesta de medidas cautelares a consideración de la CQyD, misma que fue estimada procedente por dicha autoridad nacional, ordenando la suspensión de la transmisión de los promocionales denunciados.

Inconforme con la determinación de la CQyD, el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del entonces IFE presentó el correspondiente recurso de apelación, cuyos agravios fundamentales consistían en que la autoridad electoral nacional realizó una indebida fundamentación y motivación en la ponderación de los valores y bienes jurídicos en conflicto, pues desde su perspectiva, el promocional no atenta contra el principio de equidad en la contienda y que dicha autoridad carecía de competencia para fundar su acuerdo en una ley de carácter local; específicamente, que las medidas cautelares carecían de sustento, pues la Comisión las había fundamentado en la ley electoral local, lo que en su concepto, representaba una violación a la esfera de la competencia del instituto electoral local.

La Sala Superior del TEPJF estimó que dichos agravios eran infundados de manera parcial, debido a que la CQyD del entonces IFE sí tenía competencia para fundar su acuerdo de conformidad con lo establecido en la legislación electoral del estado de Chihuahua; sin embargo, estimó que fue indebido que se abriera un procedimiento especial sancionador por parte de la autoridad electoral federal, ya que debía limitarse a abrir un cuaderno auxiliar, por lo que ordenó modificar el acuerdo dictado por el Secretario Ejecutivo, para que el procedimiento fuese sustanciado únicamente como cuaderno auxiliar, dejando firme el acuerdo de medida cautelar dictado por la CQyD.

A saber, en la sentencia del referido recurso de apelación, la Sala Superior razonó que ante violaciones relacionadas con la prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas; violaciones relacionadas con pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; con la difusión de propaganda electoral en radio y televisión

que denigre a las instituciones o partidos políticos,¹³⁷ o bien que calumnie a las personas; así como la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral; la competencia para conocer de dichas infracciones correspondía al entonces IFE, a través del procedimiento especial sancionador, tanto en procesos federales y locales, como fuera de ellos, además de dictar las medidas cautelares que estimara oportunas.

Sin embargo, la Sala Superior advirtió que la interpretación literal del artículo 116 de la Constitución Mexicana y del artículo 368 del entonces vigente COFIPE, conducía a la apertura de dos procedimientos sancionadores, uno en el ámbito federal y otro en el estatal, por una misma infracción a la normativa electoral local, por lo que la Sala estimó necesario hacer una interpretación funcional de lo dispuesto en dichos cuerpos normativos.

Dicha autoridad consideró que por una parte el apartado D de la base III del artículo 41 constitucional establece que las infracciones a dicha base serían sancionadas a través de procedimientos expeditos que podrían incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión. Por otra parte, el artículo 116 de la misma Constitución, establece la obligación de las constituciones y leyes locales de garantizar que los partidos políticos accedan a radio y televisión, conforme al artículo 41 constitucional; y que se fijen las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones a quienes las infrinjan. Por último, el artículo 368, primer párrafo del entonces vigente COFIPE,¹³⁸ establecía que para el conocimiento de conductas infractoras relacionadas con propaganda en radio y televisión durante los procesos electorales en las entidades federativas, la denuncia

¹³⁷ Derivado de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, la denigración quedó derogada como infracción en materia electoral; sin embargo, dicha supresión no quedó reflejada en la LGIPE y la Ley General de Partidos Políticos, pues aún se establece como obligación de los aspirantes a candidaturas independientes, de los candidatos independientes y de los partidos políticos, abstenerse de emitir expresiones que denigren a otros aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

¹³⁸ El contenido de dicha hipótesis legal, se reproduce en sus términos en el artículo 471, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

correspondiente sería presentada por la autoridad electoral local respectiva ante el entonces IFE.

Desde la perspectiva de la Sala Superior, dichas disposiciones generaban una falta de certeza, derivado de una eventual dualidad de competencia que podría desembocar en el inicio de dos procedimientos sancionadores por una misma infracción, por lo que era necesario establecer un criterio que diera claridad a la distribución de competencias para conocer de infracciones en materia de radio y televisión que se susciten durante el desarrollo de los procesos electorales locales; concluyendo que las autoridades electorales locales están a cargo de iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, cuando se producen violaciones a una norma electoral local relacionada con las etapas de precampaña o campaña.¹³⁹

Ante estas hipótesis, la Sala Superior consideró que no era procedente el inicio del procedimiento especial sancionador por parte de la autoridad electoral nacional, contrario a lo ordenado por el Secretario Ejecutivo del entonces IFE, pues su participación se limitaba a coadyuvar en el ejercicio de las atribuciones de la autoridad electoral local, la cual consiste únicamente en la concesión o negativa de las medidas cautelares solicitadas en radio y televisión.

Conforme a ello, la Sala determinó que una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador ante la autoridad electoral local correspondiente, si ésta advierte la necesidad de la adopción de medidas cautelares para la suspensión de la transmisión de propaganda en materia radio y televisión, dicha autoridad remitirá la solicitud, fundada y motivada, de aplicación de medidas cautelares a la autoridad electoral nacional. Atento a ello, el Secretario Ejecutivo de la autoridad electoral federal, abrirá un cuaderno auxiliar con la documentación remitida por la autoridad electoral local, y una vez realizadas las diligencias que se estimen necesarias, remitirá de inmediato la propuesta de

¹³⁹ Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, pp. 275-276.

medidas cautelares a la CQyD para que esta se pronuncie exclusivamente sobre la adopción de medida cautelar solicitada.

Para fundar su determinación, la CQyD deberá realizar una valoración del contenido de la propaganda denunciada, de acuerdo a la legislación electoral local presuntamente violentada, de conformidad con lo señalado por la autoridad local; y de ordenar la aplicación de medidas cautelares, se notificará el acuerdo a la autoridad electoral, y se remitirán las actuaciones realizadas en el cuaderno auxiliar respectivo.

Con esta división de competencias, la Sala Superior estableció un modelo de colaboración para los casos en que se aducen violaciones a las legislaciones locales en materia electoral, relacionadas con precampaña y campaña, cuyo medio comisivo sea propaganda en radio y televisión, durante el transcurso de procesos electorales locales; de manera que mientras la investigación de las infracciones en materia electoral que se susciten en dichos procesos electorales, y su correlativa imposición de sanciones compete a las autoridades electorales estatales, la CQyD de la autoridad electoral nacional, coadyuva únicamente para establecer si las medidas cautelares en radio y televisión solicitadas son procedentes o no, tomando como parámetro la legislación electoral local.

Así, al solo determinar el dictado de las medidas cautelares por parte de la autoridad nacional electoral, no se genera un duplicidad de procedimientos por una misma infracción, pues las actuaciones de la autoridad electoral nacional se realiza a través de un cuaderno auxiliar, evitando así dos procedimientos sancionadores instaurados por dos autoridades distintas y eventuales resoluciones contradictorias.

Criterio similar fue adoptado por la citada Sala Superior en el recurso SUP-JRC-51/2010,¹⁴⁰ derivado de la impugnación presentada por la representación del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto

¹⁴⁰ Documento disponible en línea: <http://portal.te.gop.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JRC/SUP-JRC-00051-2010.htm>, fecha de consulta: 24 de abril de 2017.

Electoral del Estado de Quintana Roo, al acuerdo dictado por dicho órgano electoral que determinó la improcedencia de las medidas cautelares, que solicitaba la suspensión de la propaganda alusiva a los informes de labores del Gobernador del estado de Quintana Roo, así como de diversos presidentes municipales en dicha entidad federativa durante el proceso electoral local.

El partido recurrente, medularmente, adujo como agravio que el acuerdo excedía la competencia del instituto electoral local, ya que por tratarse de hechos relacionados con la difusión en radio y televisión del informe de actividades del gobernador de la entidad, dichos actos eran regulados por la legislación federal, por lo que desde la perspectiva del partido apelante, el instituto electoral local debió dar vista a la autoridad electoral nacional.

En ese sentido, la Sala Superior estimó fundado el medio de impugnación presentado, y dentro de sus consideraciones, nuevamente señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, la competencia de la autoridad electoral federal surte validez tratándose de infracciones relacionadas con la contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión por parte de partidos políticos o terceras personas, de propaganda que contenga expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o que calumnien a las personas, al ser la única autoridad facultada para administrar los tiempos y las pautas que corresponden al Estado en radio y televisión.

La Sala consideró que durante los procesos electorales federales o locales, cuando se aduce una de las violaciones mencionadas, así como de propaganda gubernamental difundida durante las campañas electorales, será la autoridad electoral federal la que inicie el procedimiento especial sancionador, y de considerarlo necesario, adoptará las medidas cautelares conducentes para preservar la materia sobre la que se resolverá el fondo del asunto.

De igual manera, la Sala Superior determinó que el artículo 116 de la Constitución Federal señala que en materia electoral, las leyes de los estados deben fijar las reglas para las precampañas y campañas electorales, así como las sanciones para quienes las violen, por lo que ante violaciones a las leyes estatales durante

los procesos electorales locales, mediante propaganda en radio y televisión, la denuncia e imposición de sanciones compete a la autoridad electoral local, en cuyo caso, la autoridad electoral nacional, a través de su CQyD, colabora con la autoridad electoral local para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda denunciada.

Así, la Sala Superior consideró que la única autoridad facultada para determinar la aplicación o no de una medida cautelar respecto de propaganda difundida en radio y televisión, es la autoridad administrativa electoral federal, por lo que el instituto electoral local no debió decidir unilateralmente la procedencia de la petición de la medida cautelar, pues evitó el ejercicio de facultades exclusivas de la autoridad electoral federal.

Estos criterios, junto con el establecido en el recurso de SUP-RAP-43/2010,¹⁴¹ dieron origen a las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010.

La jurisprudencia 23/2010 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN, indica que cuando se presente una posible infracción a la normatividad local, con motivo de la difusión de propaganda en radio o televisión durante los procesos electorales locales, la investigación de los hechos denunciados e imposición de sanciones competen a la autoridad electoral local, en tanto la CQyD de la autoridad electoral federal,

¹⁴¹ Recurso que impugnó el acuerdo del Secretario Ejecutivo del entonces IFE por el que estimó improcedente el dictado de medidas cautelares por no advertir una violación evidente a la legislación local para ordenar su suspensión mediante dichos medios precautorios; acuerdo que fue revocado por la Sala Superior, al estimar que el Secretario Ejecutivo actuó en exceso en sus atribuciones y competencia, por carecer de competencia para emitir el acuerdo impugnado, pues lo ordinario es que sea la CQyD la autoridad competente para determinar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, asimismo, dicha resolución reiteró el esquema de competencias y actuaciones señalada en las sentencias SUP-RAP-12/2010 y SUP-JRC-51/2010, en tratándose de violaciones a la normatividad electoral local, cuando el medio comisivo es radio y televisión. Documento consultable en línea: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00043-2010.htm>, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

colabora únicamente con la suspensión de la transmisión de la propaganda denunciada.

Además, establece que la autoridad federal no debe dar inicio a un procedimiento especial sancionador para el dictado de la medida cautelar, pues es la autoridad local la que se pronunciará respecto a la violación a la legislación electoral local; pues una estimación contraria traería como consecuencia la apertura de dos procedimientos sancionadores, uno ante la autoridad electoral federal y otro ante la autoridad electoral local, en menoscabo del principio de administración de justicia pronta, completa e imparcial a las partes, consagrado en el artículo 17 Constitucional.

En el mismo sentido, la jurisprudencia 25/2010, de rubro PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS, determina la mencionada división de competencias entre el entonces IFE, ahora INE, y las autoridades electorales locales, señalando que la primera es la competente para conocer y resolver sobre procedimientos especiales sancionadores durante el desarrollo de los procesos federales y locales, así como fuera de ellos, cuando las conductas denunciadas versen sobre contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por parte de los partidos políticos, por sí o por terceras personas; por infracciones a las pautas de acceso a radio y televisión; por contratación de propaganda en radio y televisión con el ánimo de influir en la contienda electoral, por parte de particulares; por la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones o partidos políticos, o bien, que calumnien a las personas; y respecto a la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión durante las campañas electorales hasta la fecha de la jornada comicial.

Asimismo, la misma jurisprudencia señala que las autoridades electorales locales son competentes para conocer a través del procedimiento sancionador correspondiente, sobre las infracciones a leyes de las entidades federativas, por

la difusión de propaganda en cualquier medio diverso a radio y televisión, durante el transcurso de los procesos electorales locales, y en su caso, de imponer la sanción respectiva.

De esta manera, la Sala Superior, determinó que en estos supuestos, la autoridad electoral federal, a través de la CQyD, se coordina con la autoridad electoral local, únicamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, respecto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

Dichos criterios y jurisprudencias, también fueron recogidos por el Consejo General del entonces IFE en el Reglamento de Quejas y Denuncias, en su artículo 18,¹⁴² estableciendo el procedimiento para la adopción de medidas cautelares tratándose de propaganda en radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los institutos electorales locales, reproduciendo los criterios de la Sala Superior, e introduciendo como parte del procedimiento, que ante quejas presentadas directamente ante la autoridad electoral nacional, ésta sería remitida de inmediato al órgano electoral local; así como los requisitos que en su caso deberá contener la solicitud de medidas cautelares en radio y televisión que remita la autoridad electoral local, además de la posibilidad de la autoridad electoral federal para celebrar convenios de colaboración con los institutos electorales locales.

Cabe precisar que la Sala Superior ha sido clara al establecer que si la infracción denunciada corresponde a una norma de carácter federal, la autoridad electoral nacional deberá conocer del asunto, mediante el procedimiento especial sancionador que se instaure, y si la infracción es a una ley del ámbito estatal, será entonces el instituto electoral de la entidad respectiva la autoridad que investigue y resuelva el procedimiento sancionador correspondiente.

Al respecto, es pertinente tener en cuenta el criterio establecido en la jurisprudencia 8/2016 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O

¹⁴² El contenido de dicho artículo reglamentario, se reproduce exactamente en el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE vigente actualmente.

CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO, la cual señala que los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, tienen prohibida la realización anticipada de actos de precampaña y campaña, a efecto de salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral, de manera que para determinar la competencia para conocer sobre una queja relacionada con la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, por regla general, se debe tomar en cuenta la vinculación al proceso electoral respectivo, pues lo que se busca es precisamente tutelar la equidad en la contienda, por tanto, corresponde conocer de la queja a la autoridad electoral local que organiza los comicios que se aduce han sido lesionados.

3.2 INEFICACIA DE LAS JURISPRUDENCIAS 23/2010 Y 25/2010 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Como se precisó con antelación, ante violaciones a la normativa electoral de las entidades federativas cuyo medio comisivo sea radio y televisión, concierne a la autoridad electoral de la entidad correspondiente conocer de la infracción que se aduce lesionada, mediante el procedimiento sancionador correspondiente; de manera que la autoridad electoral nacional, por ser la facultada constitucionalmente para la administración de los tiempos en radio y televisión del Estado, únicamente colabora con respecto al dictado de medidas cautelares sobre la transmisión de los promocionales en dicho medio comisivo, atento al esquema de distribución de competencias establecido en las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010 de la Sala Superior del TEPJF.

Sin embargo, en los hechos, es común que los quejosos presentan sus denuncias ante el INE, por encontrarse inmiscuido el tema de radio y televisión en las conductas denunciadas, sin observar lo establecido en las jurisprudencias antes citadas, de manera que los quejosos estiman que dicha autoridad es la competente, soslayando que las infracciones denunciadas tengan relación con el proceso comicial de las entidades federativas, y que por lo tanto, la autoridad

electoral que debe de conocer de los hechos denunciados es la que se encarga de la organización del proceso electoral local.

Esta circunstancia genera un detrimento en el principio de justicia pronta y expedita establecido en artículo 17 constitucional, pues ante la presentación de quejas con estas características ante el INE, la UTCE, al determinar su falta de competencia para conocer de los hechos denunciados, remite la queja al organismo público local electoral de la entidad correspondiente, para que ésta conozca de los hechos denunciados, y si estima la necesidad del dictado de medidas cautelares en materia de radio y televisión, remita la solicitud de medidas cautelares fundada y motivada, a la luz de la normativa electoral local.

A saber, al recibir la queja la UTCE, tiene un término de 24 horas para determinar la procedencia del procedimiento sancionador para conocer de las conductas denunciadas, por lo que si determina que carece de competencia para conocer de las mismas, la remite a la autoridad electoral local competente, lo cual puede llevar un lapso de 1 a 2 días, a través de paquetería exprés, atendiendo a la lejanía de la entidad federativa a la que se remita.

Generalmente las autoridades electorales locales también tienen un plazo de 24 horas para determinar, en su caso, la procedencia del procedimiento sancionador para conocer los hechos denunciados y si se estima necesario el dictado de medidas cautelares respecto de la propaganda difundida en radio y televisión; sin embargo, no siempre es la autoridad encargada de la sustanciación de la investigación quien cuenta con las atribuciones para determinar la remisión de dicha solicitud, pues algunas legislaciones locales en materia electoral establecen que la solicitud deberá formularse mediante acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias de la autoridad electoral local, o autoridad análoga, lo cual puede conllevar un plazo de 24 horas más para dicho pronunciamiento; además, la remisión física de la solicitud formal del dictado de medidas cautelares de la autoridad electoral local, debidamente fundada y motivada, a la autoridad electoral nacional, puede llevar nuevamente de 24 a 48 horas, vía paquetería exprés.

Una vez recibida la solicitud formal de medidas cautelares fundada y motivada de la autoridad electoral local ante el INE, la UTCE tiene un plazo de hasta 24 horas para ordenar las diligencias que estime necesarias para verificar la existencia de las conductas denunciadas, para lo cual, suele ordenar plazos de hasta 24 horas para su respuesta, que al ser recibidas, tiene un plazo de 24 horas para elaborar el proyecto de acuerdo de medidas cautelar y presentarlo ante la CQyD del INE, para que ésta, en un plazo máximo de 24 ordene lo que conforme a derecho estime pertinente, observando la legislación electoral local que se considera conculcada.

Dicho acuerdo de medidas cautelares, se notifica a la autoridad electoral local, y a las partes que se ven constreñidas al cumplimiento del acuerdo de medidas cautelares; de esta manera, entre la recepción de la queja ante el INE y la notificación del acuerdo que otorga la medida cautelar solicitada, suele mediar un plazo entre 7 y 11 días naturales.

Este lapso es menor cuando la queja es presentada directamente ante la autoridad administrativa electoral local, la cual suele hacer su pronunciamiento respecto al procedimiento sancionador correspondiente (24 horas), en su caso remite la propuesta de solicitud de medida cautelar a la Comisión de Quejas y Denuncias, o análogo, de la autoridad administrativa electoral local (24 horas), y remite al Instituto Nacional Electoral la solicitud fundada y motivada de medidas cautelares en radio y televisión (24 o 48 horas), para que esta se pronuncie respecto de dicho medio comisivo (48 a 72 horas), de manera que entre la recepción de la queja ante la autoridad electoral local y la notificación del acuerdo de medidas cautelar en radio y televisión a las partes obligadas por dicho acuerdo, media entre 5 y 7 días naturales.

Es decir, existe un detrimento significativo en la prontitud del dictado de la medida cautelar que ordena la suspensión de la transmisión de los promocionales denunciados en radio y televisión, entre la recepción de la queja ante el INE, a diferencia de cuando se recibe ante el organismo público local electoral de la entidad federativa competente; suscitándose en los hechos que en diversos

casos, al analizar la CQyD del INE la propuesta de medidas cautelares, los promocionales han dejado de tener vigencia, por lo que la medida cautelar pierde toda efectividad.

En particular, precedentes de la CQyD en los que los promocionales denunciados concluyeron su periodo de transmisión para el que fueron pautados, se pueden encontrar en los acuerdos de medidas cautelares dictados en los expedientes SCG/CAMC/PAN/JL/SON/4/2013, ordenado el 30 de mayo de 2013;¹⁴³ UT/SCG/CAMC/CEENL/CG/6/2015, dictado el 6 de febrero de 2015; UT/SCG/CAMC/IEPCJ/CG/10/2015, del 10 de febrero de 2015; UT/SCG/CAMC/IEPCG/CG/13/2015, ordenado el 17 de febrero de 2015; UT/SCG/CAMC/IEPCS/CG/16/2015 y su acumulado UT/SCG/CAMC/IEPCS/CG/18/2015, del 27 de febrero de 2015; UT/SCG/CAMC/IEPCJ/CG/19/2015, dictado el 19 de marzo de 2015; y UT/SCG/CAMC/IEPCJ/CG/20/2015, de fecha 6 de abril de 2015.¹⁴⁴

Ello sin tomar en cuenta que ante el pronunciamiento de incompetencia por parte de la UTCE, ha sucedido que los quejosos se inconforman de dicha determinación, recurriendo al TEPJF para que determine la competencia de la autoridad federal para conocer de los hechos denunciados, lo que también significa en retraso en el dictado de la medida cautelar, que esencialmente, precisamente, busca que deje de tener efectos la conducta denunciada.

Por ejemplo, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-50/2017, relacionado con la impugnación al oficio por el que la UTCE del INE determinó su incompetencia y la remisión del escrito de queja presentado por el representante del partido político MORENA al Instituto Electoral del Estado

¹⁴³ Se anexa al presente trabajo como ANEXO III, toda vez que el mismo no es localizable a través de la plataforma de consulta de documentos de las Comisiones del Consejo General del INE de la página web de dicho instituto.

¹⁴⁴ Los documentos relacionados con los acuerdos en comento, son consultables a través de la plataforma de consulta de documentos generados por las Comisiones del Consejo General del INE, colocando en el motor de búsqueda el año de la sesión; tipo de documento, eligiendo la opción "Acuerdos"; Comisión: Comisión de Quejas y Denuncias. Se establece el mes correspondiente a la sesión buscada y se despliegan las sesiones celebradas en ese mes. Consúltense a través de la siguiente liga: https://inter-app.ife.org.mx/consultacomisiones/init_search.ife.

de México, por el que denunciaba presuntos actos anticipados de campaña dentro del proceso comicial para la elección de gobernador en esa entidad federativa, por parte del candidato por el Partido Revolucionario Institucional, Alfredo del Mazo Maza, por la presunta realización de entrevistas en diversos programas de radio y televisión, así como la correspondiente solicitud de adopción de medidas cautelares.¹⁴⁵

En el recurso mencionado, el partido recurrente solicitó que se revoque el oficio impugnado a efecto que sea la CQyD del INE la autoridad que se pronuncie respecto de las medidas cautelares solicitadas, pues a juicio del peticionario, la UTCE omitió proponer a la citada comisión lo relativo a la solicitud de medidas cautelares por supuestas violaciones imputadas al Partido Revolucionario Institucional y a su candidato a gobernador, lo que según el recurrente, es violatorio al principio de legalidad.

Del mismo modo, el partido recurrente señaló como parte de sus agravios que atento a la naturaleza urgente de las medidas cautelares, cuyo fin es evitar una afectación al proceso electoral, la UTCE estaba obligada a someter a consideración de la mencionada comisión la solicitud de medidas cautelares, para que inmediatamente determinara su procedencia, a fin de prevenir daños irreparables a la contienda electoral en el Estado de México, tomando en consideración que el dictado de las medidas cautelares solicitadas versaba sobre radio y televisión, cuya competencia es exclusiva del INE.

Por su parte, las consideraciones del oficio controvertido consistían en que la competencia de la autoridad electoral nacional para conocer del procedimiento especial sancionador no deriva solamente de la utilización de radio y televisión en la comisión de infracciones a las reglas de propaganda electoral, sino que atiende al tipo de norma violada, es decir, si corresponde al ámbito federal o local, y su vinculación con los procesos electorales, igualmente, federal o local. De esta

¹⁴⁵ Documento consultable en línea: Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REP/50/SUP_2017_REP_50-641433.pdf, pp. 2 y 8-9, fecha de consulta 25 de abril de 2017.

manera, ante presuntas infracciones a la ley comicial local, aun y cuando el medio comisivo sea la radio y televisión, la autoridad electoral nacional no es la competente para conocer el fondo del asunto, pues la propaganda debe ser analizada a la luz de la normatividad electoral local, con el fin de determinar si los hechos denunciados constituyen actos anticipados de campaña dentro del proceso electoral local.

Toda vez que los hechos denunciados consistían en las posibles violaciones a disposiciones de la norma electoral local, la autoridad electoral local era la competente para conocer de los hechos denunciados, consistentes en los presuntos actos anticipados de campaña atribuibles al candidato a gobernador del Estado de México por el Partido Revolucionario Institucional, así como a dicho partido político. En ese sentido, respecto a la medida cautelar solicitada por la presunta realización de actos anticipados de campaña, al tratarse de una conducta incidente en el proceso electoral local, la autoridad electoral local debía dar inicio al procedimiento especial sancionador por las probables violaciones a la normatividad electoral local relativa a la campaña, y de advertir la necesidad de adoptar una medida cautelar respecto a contenidos difundidos en radio y televisión, entonces remitirá su solicitud de medidas cautelares, fundada y motivada, a la autoridad electoral nacional. De manera que la UTCE del INE no es competente para conocer de la queja plantada, sino que únicamente está obligada a remitir, de manera pronta y expedita, el escrito de queja con solicitud de medidas cautelares a la autoridad electoral local competente.

En la sentencia SUP-REP-50/2017 en comento, la Sala Superior estimó infundados los agravios hechos valer por el recurrente, pues parten de la premisa que existe omisión de la UTCE del INE de proponer a la CQyD el otorgamiento de medidas cautelares solicitadas, cuando en el caso concreto se trataba de una determinación de incompetencia para conocer sobre el procedimiento sancionador, en la que se consideró que la autoridad competente para conocer de los hechos denunciados era el Instituto Electoral del Estado de México.

La Sala Superior argumentó que si bien el artículo 41, base III de la Constitución Federal establece que el INE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos en radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos, y que por su parte el artículo 471, párrafo 1 de la LGIPE señala que cuando la conducta infractora se encuentre relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa presentará la denuncia ante el Instituto; atendiendo a la jurisprudencia 25/2010 que establece la competencia de la autoridad electoral local para conocer del procedimiento sancionador en el supuesto de violaciones a las leyes locales en materia electoral durante los procesos electorales de las entidades federativas, por propaganda difundida en cualquier medio distinto a radio y televisión; y respecto a la petición de medidas cautelares sobre propaganda difundida en esos medios de comunicación masiva, la autoridad electoral nacional se coordinara con la autoridad electoral local exclusivamente para conocer y resolver sobre dicha petición, ante presuntas violaciones a una disposición electoral local cuyo medio de difusión es radio y televisión, por lo que la autoridad administrativa electoral local deberá iniciar un procedimiento especial sancionador, y si advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar, consistente en la suspensión de la transmisión en radio y televisión de la propaganda denunciada, remitirá al INE la correspondiente solicitud, fundada y motivada, de aplicación de medidas cautelares.

En cuanto a la competencia para conocer respecto a presuntos actos anticipados de campaña, la Sala Superior reiteró que se debe tomar en cuenta la vinculación al proceso electoral respectivo, atendiendo a la jurisprudencia 8/2016 de la misma autoridad jurisdiccional, como en el caso concreto sucedió, pues tratándose de presuntas infracciones a la ley comicial local, aun cuando el medio comisivo es la radio y televisión, no es competencia de la autoridad nacional electoral conocer el fondo del asunto, considerando que la conducta denunciada debía ser analizada a la luz de la normativa electoral local, con el fin de determinar si los hechos controvertidos constituyen actos anticipados de

campaña dentro del proceso electoral local que se desarrollaba en el Estado de México.

Asimismo, en relación a la solicitud de medidas cautelares por las presuntas infracciones denunciadas por el quejoso, la Sala Superior consideró que la UTCE realizó su determinación conforme a derecho, pues de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, al tratarse de conductas relacionadas con los procesos electorales en las entidades federativas, las autoridades electorales locales deben dar inicio al procedimiento sancionador correspondiente por la violación a una norma electoral local referente a la campaña, y si advierte la necesidad de la adopción de medidas cautelares, deberá remitir su solicitud fundada y motivada de la aplicación de dichos medios precautorios al INE, para que a través de la UTCE, se someta la propuesta respectiva a la CQyD de la autoridad electoral nacional. Ello en observancia a la jurisprudencia 23/2010 de la Sala Superior, que establece ese mismo esquema de atención de medidas cautelares, tratándose de violaciones a la normativa electoral local cuyo medio comisivo es radio y televisión.

A consideración de la Sala Superior, si bien el dictado de medidas cautelares en radio y televisión es competencia exclusiva del INE, tratándose de procedimientos seguidos ante las autoridades electorales locales, la autoridad electoral nacional únicamente colabora con las autoridades electorales de las entidades federativas para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda difundida en radio y televisión, sin que ello implique una invasión a sus ámbitos de competencia de conocer y resolver los procedimientos sancionadores. Ello, pues las medidas cautelares son accesorias a la suerte principal, por lo que para poder realizar el dictado de las medidas cautelares, se debe determinar, por principio, la viabilidad del procedimiento sancionador que investigue las conductas denunciadas por parte de la autoridad competente.

Cabe destacar que criterios similares fueron adoptados por la Sala Superior del TEPJF en las resoluciones de los recursos de revisión del procedimiento especial

sancionador, con las claves de expediente SUP-REP-17/2017,¹⁴⁶ SUP-REP-42/2017,¹⁴⁷ SUP-REP-56/2017¹⁴⁸ y SUP-REP-57/2017.¹⁴⁹

Por otro lado, en las resoluciones de la Sala Superior a los recursos innominados conocidos como “Asunto general” con las claves de expediente SUP-AG-28/2016¹⁵⁰ y SUP-AG-30/2016,¹⁵¹ planteados por la CQyD del INE derivado de las solicitudes de medidas cautelares por difusión de spots en radio y televisión, cuyos antecedentes consisten en dos quejas en las que se denunciaba la comisión de actos anticipados de campaña por parte de los entonces precandidatos por el Partido Revolucionario Institucional en el proceso electoral en el estado de Veracruz; dichas denuncias fueron presentadas ante el INE, por lo que la UTCE determinó que la autoridad competente para conocer del procedimiento especial sancionador respecto a la conductas controvertidas era el instituto electoral local, remitiendo las quejas al organismo público local electoral de la citada entidad federativa.

A la recepción de las quejas mencionadas, el Secretario Ejecutivo del instituto electoral local ordenó el inicio de los procedimientos especiales sancionadores respectivos; a su vez, la Comisión de Quejas y Denuncias del organismo público local electoral del Estado de Veracruz, determinó que no ha lugar a solicitar las

¹⁴⁶ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0017-2017.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

¹⁴⁷ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/EE/SUP/2017/REP/42/SUP_2017_REP_42-638847.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

¹⁴⁸ Cabe precisar que dicha resolución desechó el recurso presentado por el partido político morena, por estimar que se configuraban los elementos de eficacia refleja de la cosa juzgada, dada la resolución dictada por la misma Sala Superior en la resolución SUP-REP-50/2017; sin embargo, reiteró las consideraciones vertidas en la sentencia de mérito. Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/EE/SUP/2017/REP/56/SUP_2017_REP_56-642907.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

¹⁴⁹ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/EE/SUP/2017/REP/57/SUP_2017_REP_57-642908.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

¹⁵⁰ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/EE/SUP/2016/AG/28/SUP_2016_AG_28-553472.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

¹⁵¹ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/EE/SUP/2016/AG/30/SUP_2016_AG_30-553473.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

medidas cautelares al INE, determinación que fue impugnada por el Partido Acción Nacional mediante recurso de apelación ante el Tribunal Electoral de Veracruz. A dicha impugnación, el Tribunal Electoral local emitió sentencia revocando el acuerdo controvertido, al considerar que la Comisión de Quejas y Denuncias de la autoridad electoral local carecía de competencia para pronunciarse respecto a las medidas cautelares en radio y televisión, por lo que ordenó que se remitiera a la CQyD del INE la solicitud de medidas cautelares formulada por el partido denunciante.

Derivado de lo anterior, ante la recepción de la determinación del Tribunal electoral local, la CQyD del INE emitió un acuerdo en el que determinó que no podía dictar la medida cautelar, sin que existiera la solicitud del órgano electoral local, pues de hacerlo así, se vulneraría la autonomía del organismo público local electoral al resolver la suspensión de promocionales en radio y televisión en los que presuntamente se violenta la normativa electoral local, arrojándose facultades que no le corresponderían, por lo que solicitó a la Sala Superior que determine la autoridad competente para pronunciarse sobre la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

En las resoluciones SUP-AG-28/2016 y SUP-AG-30/2016, la Sala Superior antepuso que dado el régimen sancionador previsto en la legislación electoral, la competencia para conocer de infracciones a la normativa en la materia corresponde tanto a la autoridad electoral federal como a la local, pues por una parte el artículo 41, base III, apartado D de la Constitución Federal otorga al INE la facultad para investigar las infracciones relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión, a través de procedimientos expeditos, y por otro lado, el artículo 116, fracción IV, inciso o) de la misma Constitución, establece que las constituciones y las leyes de los estados, en materia electoral, deben determinar las faltas y las sanciones que por ellas se deban imponer.

Al respecto, la Sala Superior estimó que la determinación del tribunal electoral local era contraria a derecho, pues la autoridad administrativa electoral local tiene facultades para analizar si ha lugar a solicitar se adopten medidas cautelares en

radio y televisión, cuando se aduce que el contenido de los promocionales denunciados infringen la normativa electoral estatal y su potencial repercusión en el proceso electoral local; pues está en aptitud de realizar la valoración de los contenidos de los materiales objeto de denuncia, a la luz de la legislación local, y en su caso, de estimar procedente la solicitud de medidas cautelares, entonces remitirá su petición de medidas cautelares, fundada y motivada, a la autoridad electoral nacional, a efecto que se lleve a cabo el trámite para la correspondiente propuesta a la CQyD del INE.

En el asunto en comento, la Sala Superior señaló que si la CQyD del organismo público local electoral concluye que no es procedente la solicitud de medidas cautelares, no está obligada a remitir su determinación a la autoridad electoral nacional para que resuelva si su determinación está apegada a derecho, pues la autoridad nacional solo puede proveer atento a la solicitud emanada de la autoridad administrativa electoral local, en la que se funde y motive la necesidad de adoptar medidas cautelares en radio y televisión, ante la potencial violación a una norma electoral del ámbito local. Por lo tanto, el Tribunal Electoral de Veracruz, no debió concentrar su estudio en si la autoridad administrativa electoral local tenía o no facultades para pronunciarse sobre las medidas cautelares que fueron solicitadas, sino en determinar si las razones con que fundamento su negativa de solicitar la adopción de medidas cautelares en radio y televisión a la autoridad administrativa electoral nacional se encontraban apegadas a derecho.

Otro ejemplo de esta problemática, es la discusión suscitada en el Consejo General del INE en la segunda sesión extraordinaria celebrada el dieciocho de abril de dos mil diecisiete,¹⁵² en relación al punto del orden del día solicitado por el representante del partido político MORENA, respecto de los procedimientos

¹⁵² **Sesión extraordinaria del Consejo General del INE, Transmisión en vivo.** Video de YouTube, 2:51:18, publicado por "INETV Canal de YouTube", 18 de abril de 2017, [Contenido disponible en línea]: <https://www.youtube.com/watch?v=FI7Dtx1vX6s>. La discusión en comento se localiza a partir del minuto 2:16:44. Así como en la versión estenográfica de la sesión, [Disponible en línea] http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2017/04_Abril/VECG2ex180417.pdf, pp. 54-64.

especiales sancionadores radicados en la UTCE relacionados con los procesos electorales locales 2016-2017.

En la discusión en comento, el partido político Morena manifestó su inconformidad respecto a la remisión de quejas por parte de la Unidad Técnica en comento, sin que la CQyD conociera de las medidas cautelares que se solicitaban en radio y televisión. El partido en comento señaló parcialidad en el criterio utilizado, pues desde su perspectiva, las quejas presentadas en su contra y de su dirigente eran sustanciadas ante el INE y las medidas cautelares sometidas de manera inmediata a la Comisión de Quejas y Denuncias; situación que, a su dicho, no sucedía respecto a las denuncias presentadas en contra del Partido Revolucionario Institucional y su precandidato Alfredo del Mazo Maza, en específico, en las que denunciaron entrevistas en radio y televisión a través de las que el precandidato realizó actos anticipados de campaña en los periodos de precampaña e intercampaña, sin que fueran conocidas por la autoridad electoral nacional las medidas cautelares solicitadas.

En respuesta a dicha inquietud, el Secretario Ejecutivo del INE, Edmundo Jacobo Molina, señaló que la actuación por parte de la UTCE ha sido sistemática en todos los asuntos presentados ante la autoridad nacional, respetando la competencia de las distintas autoridades electorales para conocer de los diferentes procedimientos. Preciso que tratándose de denuncias que son competencias de las autoridades locales, en específico cuando se denuncian actos anticipados de precampaña o campaña, o de violaciones a la normativa electoral de los estados en relación a los procesos electorales en las entidades federativas, las quejas se han remitido a la autoridad electoral local correspondiente, independientemente del origen de la queja y del partido impetrante, atendiendo a lo establecido en el Reglamento de Quejas y Denuncias. Aclaró que cuando la queja solicita una medida cautelar respecto a una violación a la normativa electoral local, la queja se remite al organismo público local electoral respectivo, para que éste solicite la medida cautelar en relación a radio y televisión, y precisó que cuando la queja refiere a un uso

indebido de la pauta, indudablemente es atendida por la autoridad electoral nacional, por ser la autoridad facultada para conocer de dicho supuesto, criterio que ha sido conocido y practicado en diversas ocasiones y ratificado por la instancia jurisdiccional federal.

En el mismo sentido, el representante del Partido Revolucionario Institucional precisó que cuando las quejas versan sobre un posible uso indebido de la pauta, el INE conoce de la queja y de las medidas cautelares de manera automática, por ser facultad de esta autoridad conocer de dicha infracción, no así de actos anticipados de precampaña y campaña en los procesos electorales locales, por lo que se debe acudir a esas autoridades cuando se trate de esas infracciones.

Con los precedentes antes citados, se observa que las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010 de la Sala Superior del TEPJF, resultan ineficaces, no jurídica sino materialmente, pues los quejosos soslayan lo determinado en las mismas en cuanto al tratamiento de infracciones que revistan la naturaleza antes descrita; sino que siguen la línea trazada por el artículo 471, párrafo 1 de la LGIPE, inobservando así la distribución de competencia entre los organismos públicos locales electorales y el Instituto Nacional Electoral establecida en dichos criterios jurisprudenciales.

3.3 DISCUSIÓN EN TORNO AL ESQUEMA ESTABLECIDO EN LAS JURISPRUDENCIAS 23/2010 Y 25/2010 DE LA SALA SUPERIOR, Y EL ARTÍCULO 43 DEL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INE.

Como se ha desarrollado en el presente capítulo, los lineamientos establecidos en las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010 del TEPJF, y recogidos en el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, tiene bemoles que impactan en la efectividad de las medidas cautelares que se solicitan, cuando se denuncian violaciones a la normativa electoral cuyo medio comisivo es la radio y televisión.

Como se indicó anteriormente, muchas de las solicitudes de medidas cautelares analizadas por la CQyD devinieron en hechos consumados al dejar de tener vigencia los promocionales que son materia de la denuncia, cuando el periodo para el que fueron pautados ha concluido, tornándose en hechos consumados de imposible reparación.

Al respecto, existen posturas que difieren con el esquema multicitado, como el del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quien en diversos votos particulares ha dejado constancia de su disenso con la postura de los demás magistrados integrantes de la Sala Superior del TEPJF, respecto a la pertinencia de la remisión de la queja por parte de la autoridad electoral administrativa nacional a los organismos públicos locales electorales, ante solicitudes de medidas cautelares en radio y televisión relativas a violaciones a la legislación electoral local, en espera de la solicitud fundada y motivada de medidas cautelares en dicho medio comisivo.

Por ejemplo, en el voto particular relacionado con la sentencia al recurso SUP-REP-17/2017 de la Sala Superior del TEPJF,¹⁵³ el magistrado Fuentes señala que dada la naturaleza urgente de las medidas cautelares, cuya finalidad es evitar la afectación al proceso electoral, en su concepto, al recibir la denuncia, la autoridad nacional está obligada a pronunciarse de manera inmediata sobre la

¹⁵³ Documento consultable en línea: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0017-2017.pdf, pp. 15-25, fecha de consulta: 26 de abril de 2017.

procedencia o no de la medida cautelar solicitada, a fin de prevenir daños irreparables en la contienda electoral local, al ser esgrimido por el quejoso que los promocionales denunciados afectan la equidad en dichos procesos; tomando en cuenta que el dictado de las medidas cautelares de mérito son competencia exclusiva de la autoridad electoral nacional, considerando el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Federal, que establece la facultad del INE para ordenar la suspensión o cancelación, de manera inmediata, de las transmisiones en radio y televisión.

Asimismo, el magistrado Fuentes toma en consideración lo señalado en el artículo 4, apartado 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, respecto a que los procedimientos para atender las solicitudes de medidas cautelares tienen la finalidad de prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados por la materia electoral.

De esta manera, en concepto del magistrado Fuentes Barrera, de acuerdo a la finalidad de las medidas cautelares, cuando la queja con solicitud de medidas cautelares en radio y televisión es presentada ante el INE, si bien debe remitir de inmediato la queja de mérito a la autoridad electoral local para el efecto exclusivo de determinar si inicia o no el procedimiento sancionador respectivo, y en su caso imponga la sanción que considere procedente ante una vulneración a la ley electoral estatal durante el proceso electoral local, no implica que dicha autoridad electoral local analice si es necesario adoptar o no la medida cautelar solicitada en radio y televisión.

Ello en razón que se podría en riesgo la materia propia del procedimiento, atento a la dilación en el dictado de la medida cautelar, cuya naturaleza es preservarla hasta que se emita la determinación definitiva que en derecho corresponda; más aún cuando la autoridad electoral local acudirá finalmente a la autoridad nacional, a quien le compete determinar o no dichas medidas, así como el hecho que el reglamento en cita no establece un plazo para remitir la solicitud respectiva.

Por lo tanto, si el objeto de la medida cautelar es mantener viva la materia del procedimiento, y tratar de impedir que se tornen irreparables las violaciones a legislación electoral local que se adolecen en la denuncia, la naturaleza de la medida y su finalidad son razones suficientes y justificadas para no anteponer una cuestión competencial respecto al análisis de la pertinencia o no de su adopción.

Por otra parte, considerando que la normativa electoral establece plazos breves para el dictado medida cautelar, en concepto del magistrado Fuentes Barrera, ello evidencia que el legislador dotó de un rasgo de urgencia en su análisis, con el objetivo de crear condiciones para que los fines de las medidas cautelares sean cumplidos y así mantener viva la materia del procedimiento. Lo anterior, sumado a que en materia de radio y televisión compete a la autoridad electoral nacional conocer de las medidas cautelares solicitada, ya sea cuando la queja es competencia directa de dicha autoridad, o bien, atento a la solicitud formal que haga la autoridad electoral local cuando los promocionales se relacionan con procedimientos de su competencia.

De esta manera, considerando la importancia de la medida cautelar, los plazos establecidos por el legislador para su adopción, y que finalmente la autoridad competente para su pronunciamiento, cuando se encuentran relacionadas con radio y televisión, el magistrado concluye que cuando la denuncia es presentada ante el INE, dicha autoridad no puede dejar de proveer en relación con dicha medida cautelar, aún y cuando considere que carece de competencia legal en relación a la sustanciación del procedimiento respectivo.

De acuerdo con el magistrado Fuentes Barrera, anteponer la cuestión competencial por parte del INE para dejar de proveer la adopción o no de la medida cautelar, implica contrariar los fines que buscó el legislador para la resolución pronta y urgente de la medida, y a su vez, se corre el riesgo de afectar la materia del procedimiento sancionador respectivo, ante la innecesaria dilación que conlleva la remisión del asunto a la autoridad electoral local, para que

posteriormente someta nuevamente a la autoridad electoral nacional la adopción de las medidas cautelares respectivas.

Por lo tanto, en concepto del magistrado en cita, si el INE es la autoridad facultada para adoptar esta clase de medidas, bajo la apariencia del buen derecho y ante el peligro en la demora, debe de privilegiarse una interpretación que agilice el trámite y resolución de dichas solicitudes, cuando sea ésta autoridad la que reciba la queja, de modo que se pronuncie con inmediatez sobre la medida cautelar solicitada, bajo la lógica que ambas autoridades actúan en un contexto de colaboración administrativa, en pleno respeto a sus ámbitos competenciales en este tipo de asuntos.

Asimismo, el pronunciamiento sobre las medidas cautelares que realice la autoridad electoral nacional, no impide la labor que realiza la autoridad electoral estatal, pues aquella se pronuncia en una etapa inicial del procedimiento con el material probatorio que se aporte al expediente, y constituye un análisis preliminar que no vincula a la autoridad electoral local, a quien le compete realizar el estudio de fondo de las violaciones a la normativa electoral de la entidad federativa correspondiente.

Desde la perspectiva del magistrado Fuentes Barrera, el esquema establecido las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010 de la Sala Superior, en el que la autoridad electoral nacional remite la queja a la autoridad electoral local para que ésta la analice y formule al INE la solicitud de adopción de medidas cautelares en radio y televisión si advierte su necesidad, distorsiona la institución de las medidas precautorias, ya que contrario a su finalidad, la dilación en su análisis retarda el cese de los actos o hechos que constituyen la infracción denunciada, en caso de estimarse procedentes, lo que puede generar daños irreparables y afectar los principios que rigen los procesos electorales.

Así, el magistrado estimó que cuando la autoridad electoral nacional reciba directamente una solicitud de medidas cautelares, ésta debe pronunciarse respecto a las mismas de manera directa e inmediata, previa remisión de la denuncia respectiva a la autoridad electoral competente en el ámbito local, para

que conozca de la infracción a la legislación electoral local en el fondo; sin que implique un obstáculo que los hechos denunciados se relacionen con el proceso electoral local y que vulneren la normativa electoral local; ya que si bien ello implica que la autoridad electoral local es la competente para conocer de la denuncia, y en su caso imponer la sanción correspondiente; esto no impide que el INE realice un análisis preliminar respecto de los promocionales denunciados, si estos vulneran o no la legislación electoral local, con el fin de preservar la materia del procedimiento, pues dicho análisis es necesario para conceder o no las medidas cautelares, ya sea que la solicitud se plantee directamente ante la autoridad electoral local, o bien sea presentada ante la autoridad electoral nacional.

Estas consideraciones, son retomadas por el magistrado Fuentes Barrera en los votos particulares emitidos en las resoluciones SUP-REP-42/2017,¹⁵⁴ SUP-REP-50/2017,¹⁵⁵ y SUP-REP-57/2017.¹⁵⁶

De igual manera, al seno de la CQyD del INE, esta problemática ha sido debatida, como sucedió en la sesión extraordinaria urgente celebrada el diecisiete de febrero de dos mil quince,¹⁵⁷ al analizar el cuaderno auxiliar de medidas cautelares UT/SCG/CAMC/IEPCG/CG/13/2015, cuando el Consejero Electoral José Roberto Ruiz Saldaña, manifestó su desacuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE; bajo la premisa que ante la remisión de las quejas con solicitud de medidas cautelares en radio

¹⁵⁴ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/EE/SUP/2017/REP/42/SUP_2017_REP_42-638847.pdf, pp. 22-34, fecha de consulta: 26 de abril de 2017.

¹⁵⁵ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/EE/SUP/2017/REP/50/SUP_2017_REP_50-641433.pdf, pp. 24-36, fecha de consulta: 26 de abril de 2017.

¹⁵⁶ Documento consultable en línea: http://www.te.gop.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0057-2017.pdf, pp. 19-32, fecha de consulta: 26 de abril de 2017.

¹⁵⁷ La minuta de la sesión y el acuerdo aprobado por dicho cuerpo colegiado, se encuentran disponibles para su consulta a través de la plataforma de documentos generados por las Comisiones del Consejo General del INE, colocando en el motor de búsqueda el año de la sesión, tipo de documento: Selecciona (sin elegir alguna opción), Comisión: Comisión de Quejas y Denuncias. Se establece el mes correspondiente a la sesión buscada. Consúltense a través de la siguiente liga: https://inter-app.ife.org.mx/consultacomisiones/init_search.ife.

y televisión a los organismos públicos locales electorales, estos demoran en regresar la solicitud necesaria para el pronunciamiento de la autoridad electoral nacional. En ese sentido, el Consejero reconoció que la actuación del INE es apegada a lo determinado por el reglamento, sin embargo, externó que su postura tiende a considerar que, dada la naturaleza de las medidas cautelares, existe un deber de expeditéz de la autoridad electoral nacional, para que los efectos en el dictado de las medidas cautelares sean eficaces.

De igual manera, el Consejero Electoral Arturo Sánchez Gutiérrez externó la misma preocupación en torno al tema, respecto al transcurso de tiempo entre la presentación de la queja y la resolución de la solicitud de medidas cautelares por la CQyD del INE por lo que hace a radio y televisión, y cuestionó si la concesión de las medidas cautelares no se merma con la presentación de la queja ante la autoridad nacional para que ésta la remita a la autoridad electoral local; en ese sentido, señaló que si no se cuenta con atribuciones para poder dictar las medidas cautelares de manera inmediata, con el esquema seguido no hay una eficiencia en la impartición de justicia.

En respuesta a los cuestionamientos citados, el titular de la UTCE del INE, en funciones de Secretario Técnico de la CQyD, Carlos Alberto Ferrer Silva, señaló que la actuación de la Unidad Técnica responde a la disposición normativa, la cual establece que tratándose de asuntos competencia de las autoridades electorales locales, el INE no puede pronunciarse en medidas cautelares antes de que el asunto sea conocimiento de la autoridad correspondiente, bajo la lógica que si el INE dictara *a priori* las medidas cautelares solicitadas, sobre un asunto cuya competencia corresponda a la autoridad electoral estatal, podría suceder que el asunto sea desechado, o que no sea procedente en el ámbito local; y por otro lado, consideró que ante la presentación de una queja ante una autoridad que no es la competente para conocer de ella, naturalmente se corre el riesgo que las medidas cautelares que se solicitan no sea dictada a tiempo.

Asimismo, indicó que parte de la fundamentación de la negativa de la medida cautelar, responde a que el artículo 40, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y

Denuncias de dicho Instituto, señala que ante la solicitud de medidas cautelares, previó a la propuesta de acuerdo de medidas cautelares que se presenta a la CQyD, la UTCE debe admitir a trámite la queja o denuncia, es decir, la emisión de la medida cautelar solo puede suceder dentro de un procedimiento, de tal suerte que no es posible el pronunciamiento de la medida cautelar sin que exista un procedimiento que la sustente, de manera que se requiere el inicio del procedimiento respectivo por parte de la autoridad electoral local.

Argumentos similares fueron expuestos en la sesión extraordinaria urgente celebrada el veintisiete de febrero de dos mil quince,¹⁵⁸ al discutir el similar UT/SCG/CAMC/IEPCS/CG/16/2015 Y SU ACUMULADO UT/SCG/CAMC/IEPCS/CG/18/2015, en el que el Consejero Ruiz Saldaña retomó el tema en discusión, pues desde su perspectiva, se evidenciaba la reiteración de asuntos en los que la queja llegaba ante la autoridad nacional electoral, las cuales son remitidas a los organismos públicos locales electorales, sin que dichas autoridades devuelvan la solicitud de medidas cautelares correspondiente, aun cuando hubiese solicitud de medidas cautelares por promocionales en radio y televisión; incluso, señaló que la remisión de las quejas a las autoridades electorales locales ha generado que dichos órganos electorales se pronuncien sobre la solicitud de medidas cautelares en radio y televisión, inobservando la delimitación de competencias establecida en la normativa electoral.

Desde la perspectiva del Consejero Ruiz Saldaña, el propio INE contribuye en generar esta confusión en los organismos públicos locales electorales. En ese sentido, propuso que el Instituto se quede con el tema de medidas cautelares en radio y televisión, y se remita lo restante a las autoridades electorales locales para que analicen la denuncia presentada, estableciendo de antemano en la remisión de la queja si las medidas cautelares solicitadas por el denunciante fueron admitidas o negadas por la autoridad nacional electoral, por ser administradora única en materia de radio y televisión. En ese sentido, el Consejero manifestó que la vía utilizada, retarda o incluso vuelve inoperante el

¹⁵⁸ *Ídem.*

dictado de medidas cautelares, incumpliendo la expeditéz requerida en las medidas precautorias.

En esa discusión, la Consejera Electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, indicó que el texto del artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, tiene una gran similitud al contenido del reglamento aprobado en 2011. Recordó la discusión suscitada en su momento en la redacción de dicho reglamento, entre preponderar el principio de expeditéz de la medida cautelar y el principio de certeza jurídica, decantándose por ésta última, atendiendo en gran medida a la resolución de la Sala Superior del TEPJF en el recurso de apelación SUP-RAP-213/2010,¹⁵⁹ que derivó de un pronunciamiento de la CQyD sobre medidas cautelares, sin que se hubiese admitido la queja a trámite, lo cual anteriormente no era realizado. En esa ocasión, la Sala Superior estableció el requisito de admitir la queja previ6 al dictado de la medida cautelar.

En ese sentido, la Consejera explic6 que la adecuaci6n de dicho criterio al art6culo 18 del entonces Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, que se reproduce exactamente en el actualmente vigente art6culo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, responde a que si se declarara procedente una medida cautelar en radio y televisi6n, y la queja remitida a la autoridad electoral local llegase a ser desechada, la medida cautelar ordenada en radio y televisi6n no perder6 sus efectos, pues no habr6a una resoluci6n de fondo que los extinguiera, al haber sido desechada. Reconoci6 que las consecuencias del actual reglamento son desafortunadas, en cuanto al retraso en el pronunciamiento de la medida cautelar solicitada, pero la cuesti6n procesal que se pone en discusi6n tambi6n es v6lida.

Por otro lado, la Consejera puntualiz6 que respecto al pronunciamiento de las autoridades locales sobre las medidas cautelares en radio y televisi6n, se debe de ser muy cuidadoso, pues existen antecedentes de la Sala Superior y de la

¹⁵⁹ Documento consultable en l6nea: http://www.te.gop.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0213-2010.pdf, fecha de consulta: 29 de abril de 2017.

propia CQyD, en relación a que el pronunciamiento de las medidas cautelares en radio y televisión, la única facultada para establecer su procedencia o no es la autoridad nacional, por lo que las autoridades electorales locales solo se pronuncian sobre la admisión de la queja y remiten la solicitud formal de medidas en radio y televisión, incluso puede haber una valoración inicial, pero no un pronunciamiento sobre la adopción de las medida cautelar.

En relación a la discusión en comento, la Consejera Electoral Adriana Margarita Favela Herrera, puntualizó la claridad en la redacción en el reglamento de quejas que motiva el actuar de la UTCE, así como de la CQyD; sin embargo reconoció los efectos perniciosos de la misma, que eran observados en el caso en comento. En ese sentido, la Consejera Favela estimó como una posibilidad práctica para atender la inquietud mencionada, un pronunciamiento de la CQyD respecto a las medidas cautelares solicitadas, la correspondiente remisión de la queja a la autoridad electoral local, y si ésta no admitiese la queja o la desechara, la medida cautelar quedaría sin efectos; reconoció que dicha alternativa conllevaría un seguimiento a los procedimientos que son ventilados por los organismos públicos locales electorales, y por supuesto una eventual carga de trabajo adicional.

Atento a la discusión en comento, en sesión extraordinaria del veintisiete de marzo de dos mil quince, la CQyD ordenó la conformación de un grupo de trabajo con el objetivo de analizar el trámite a las solicitudes de medidas cautelares presentadas ante el INE, en las que la competencia corresponda a las autoridades administrativas electorales locales, y cuyo medio comisivo sea radio y televisión; en el que se dilucidaron los precedentes, jurisprudencias, sentencias y normativa relacionadas con el asunto en cuestión y en el que se propusieron posibles soluciones; entre ellas el establecimiento de un medio de comunicación, vía correo electrónico institucional, entre los organismos públicos locales electorales y el INE, el cual se materializó mediante los “Lineamientos que establecen las bases de coordinación y colaboración con los organismos públicos locales electorales para la organización de los procesos electorales y de

mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas”¹⁶⁰ aprobados mediante Acuerdo INE/CG948/2015 del Consejo General del INE.

3.4 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 471, PÁRRAFO 1 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Desde la perspectiva del sustentante, la problemática mencionada en el presente trabajo deriva de la interpretación literal del artículo 471, párrafo 1 de la LGIPE. Efectivamente, el artículo 41, base III, de la Constitución Mexicana, faculta al INE como autoridad única en materia electoral relacionada con radio y televisión; sin embargo, el mismo ordenamiento también faculta a las entidades federativas para regular lo relacionado a las etapas de precampaña y campaña en los procesos electorales locales, así como de delitos e infracciones en la materia electoral y las sanciones correspondientes, atento al artículo 116, fracción IV de la constitución.

En ese sentido, al existir dos supuestos de jerarquía constitucional en los que puede converger una conducta, como lo son infracciones a las etapas de precampaña y campaña previstas en la normativa electoral local de las entidades, cuyo medio comisivo es radio y televisión, lo ideal sería que la legislación federal de la materia electoral diera claridad al tratamiento de las conductas que se denuncian con estas características. Sin embargo, el supuesto legislativo únicamente señala que las conductas infractoras relacionadas con propaganda en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad administrativa electoral presentará la denuncia ante el INE, lo cual no discierne entre las facultades de competencia entre las distintas autoridades electorales inmersas en el conocimiento de infracciones con las características referidas.

¹⁶⁰ Documento consultable en línea: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/11_Noviembre/CGex201511-11/CGex201511-11_ap_2_a1.pdf, pp. 49-50, fecha de consulta: 30 de abril de 2017.

Por un lado, la autoridad electoral administrativa local, es la competente para conocer de la conducta infractora que se denuncia, para sustanciar el procedimiento especial sancionador correspondiente, y en su momento, remitir el expediente de la investigación a la autoridad electoral local que resuelve el procedimiento correspondiente; y por otro lado, la autoridad electoral administrativa nacional, que es la competente para pronunciarse respecto a la solicitud de medidas cautelares en radio y televisión, por estar facultada como autoridad única en materia de radio y televisión.

El pronunciamiento directo de la autoridad nacional electoral respecto a la solicitud de medidas cautelares en radio y televisión, representa una invasión de competencia de la autoridad electoral local, pues soslaya la facultad de estas para pronunciarse sobre la pertinencia del procedimiento sancionador respectivo, si la conducta efectivamente representa una violación a la normativa electoral local, y si la denuncia correspondiente reúne los requisitos formales previstos en la legislación local.

Como quedó evidenciado, la remisión de las quejas por parte del Instituto Nacional Electoral a la autoridad administrativa electoral local para que ésta admita a trámite el procedimiento sancionador correspondiente, y a su vez remita la solicitud fundada y motivada de medidas cautelares en radio y televisión de vuelta al INE, representa un menoscabo en la inmediatez del pronunciamiento de la medida cautelar requerida; sin embargo, el pronunciamiento de la medida cautelar en radio y televisión requiere de dicho presupuesto para que revista de la legalidad necesaria, propia de un acto de autoridad.

Si bien, explorar alternativas que satisfagan los requerimientos de los justiciables, es una actividad demandable a las autoridades, estas también realizan su actividad atendiendo a lo establecido en la normatividad en la materia electoral, por lo que es justificable que la autoridad nacional remita la denuncia a la autoridad electoral local, respetando el ámbito competencial que le es propio.

Alternativas como el pronunciamiento directo por parte del INE respecto de las medidas cautelares en radio y televisión solicitadas por el denunciante, para que

una vez adoptada la medida cautelar se remita la queja y las constancias derivadas a la autoridad electoral local, representaría una invasión de la competencia de ésta, obviando la facultad que le es inherente para determinar la procedencia del procedimiento sancionador respectivo.

En ese orden de ideas, se estima que lo pertinente es que el esquema establecido en el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional, sea matizado en el artículo 471 de la LGIPE, junto con una redacción que permita dar claridad a la distribución de competencias entre las autoridades electorales locales y la federal.

De otra manera, el simple establecimiento del procedimiento a seguir, únicamente daría claridad en cuanto a los pasos a seguir en cuanto a denuncias que reúnan los presupuestos mencionados, sin que se genere claridad sobre las autoridades inmersas en la atención de quejas con estas características.

En ese sentido, me permito proponer que la redacción del artículo 471 de la LGIPE, quede en los siguientes términos:

Artículo 471

1. Cuando se denuncien conductas que infrinjan la normativa electoral de las entidades federativas relacionadas con los procesos electorales locales en las mismas, cuyo medio comisoivo sea radio y televisión; la autoridad electoral local competente deberá determinar a la brevedad la admisión o no del procedimiento correspondiente, y si se estima necesario el dictado de una medida cautelar en radio y televisión, remitirá la solicitud fundada y motivada al INE, para que éste, en el ámbito de su competencia, se pronuncie exclusivamente sobre la adopción o no de la medida cautelar solicitada.
2. Si la denuncia de conductas infractoras a la normativa electoral de las entidades federativas relacionada con un proceso electoral local con solicitud de medidas cautelares en radio y televisión es

presentada directamente ante el INE, la UTCE remitirá la queja de inmediato al organismo público local electoral correspondiente, para los efectos del párrafo anterior.

3. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda...

[redacción del actual párrafo 2 de dicho artículo]

Si bien, dicha propuesta únicamente precisaría la distinción de competencias entre las autoridades electorales locales y la federal, dotando de claridad a los denunciantes de cuál es la autoridad ante la que se debe presentar la queja relacionada con infracciones a la normativa electoral local; la misma no genera un esquema que permita otorgar mayor expeditéz en el dictado de la medida cautelar solicitada, sin embargo, se procuraría el principio de seguridad jurídica en su determinación.

Por último, y para abundar a la discusión, pues es necesario reflexionar en las vicisitudes que representa el conflicto indiciado en el presente trabajo, resulta interesante lo señalado por Raúl Pérez Johnston, quien refiere que la reforma constitucional de 2011 modificó la concepción de los derechos humanos así como en los conceptos tradicionales de nuestro derecho, como los principios de seguridad jurídica consistentes en la legalidad, la debida fundamentación y motivación; la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar la eficacia de los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte —así como de prevenir investigar, sancionar y reparar sus violaciones—, impacta en la garantía de fundamentación y motivación, modernizándola y complementándola con elementos no meramente formales, sino sustantivos, como lo es la obligación de ejercer control difuso de constitucionalidad y convencionalidad (ante el eventual suceso que la interpretación conforme sea insuficiente para determinar la aplicación de la norma en la fundamentación), así como razonar la limitación del derecho dentro del acto de molestia. Por consiguiente, es extensible esa limitación a los actos de privación, a través de un test de proporcionalidad que justifique el actuar invasivo del derecho, en términos de admisibilidad, necesidad

y proporcionalidad. Esta no es tarea sencilla para las autoridades que deban calificar su actuación, pero presenta una mejora sustancial en términos de la protección de los derechos humanos de las personas.¹⁶¹

Atendiendo a las consideraciones de Pérez Johnston, desde mi perspectiva, si bien los derechos político-electorales no se encuentran concebidos dentro del sistema de derechos humanos, los principios y valores inmersos en los procesos electorales también son de máxima importancia, pues en ellos radica el correcto y sano ejercicio democrático de la renovación de los poderes y de los representantes del pueblo, por lo tanto son de interés público.

¹⁶¹ Pérez Johnston, Raúl, *op. cit.*, p. 1555-1556.

CONCLUSIONES

1. Las medidas cautelares son instrumentos dictados por las autoridades, cuyo objeto es asegurar situaciones de derecho, buscando evitar eventuales perjuicios derivados de la dilación del proceso, garantizando la efectividad de la resolución en definitiva.
2. El Instituto Nacional Electoral está facultado para ordenar la adopción de medidas cautelares en cualquier momento —a efecto de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por la ley— en tanto se emite la resolución definitiva, consistentes en la suspensión o cancelación de los actos o hechos que constituyan infracciones.
3. Se comparten los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que refieren que las medidas cautelares son resoluciones accesorias, dado que no constituyen un fin en sí mismo, y sumarias, pues se tramitan en plazos breves; su objeto es suplir provisionalmente la falta de una resolución, previendo una posible dilación en el proceso, asegurando la eficacia de la resolución y garantizando la existencia del derecho que se estima amenazado. En ese sentido, se establecen como un instrumento del interés público, ya que su intención es restablecer el ordenamiento jurídico transgredido, suspendiendo provisionalmente una situación que se estima antijurídica. Asimismo constituyen una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, al evitar la consumación de actos que se consideran contrarios a derecho; impidiendo que la afectación a la esfera jurídica del particular se convierta en irreparable y evitando que el proceso se torne inútil para los efectos que persigue.
4. Se comparte el criterio señalado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación a que las medidas cautelares se justifican

frente al derecho del ciudadano a que le sea otorgada una protección que solucione y prevenga, real y oportunamente, cualquier controversia; de manera que se dirige a la prevención de daños, lo que requiere la adopción de mecanismos útiles y necesarios para disipar el peligro de que posibles conductas ilícitas se materialicen, en contradicción a una obligación o prohibición establecida legalmente. De manera que se concibe como una protección frente al peligro de que una conducta ilícita continúe o se repita, tomando en cuenta que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva; por lo que para garantizar su protección, se deben adoptar aquellas medidas que suspendan las conductas que originen el daño, y prevengan o eviten las conductas ofensivas.

5. Se comparte la concepción del Magistrado Silva Adaya, referente a que el objeto del derecho administrativo sancionador tiene dos vertientes, una general que busca proteger bienes jurídicos superiores, a través de una técnica jurídica represiva, con efectos preventivos mediante la amenaza de imponer una sanción, de modo que exhorta a todos los sujetos a cumplir sus deberes jurídicos, protegiendo de esta manera los valores jurídicos superiores del sistema jurídico nacional, federal o estatal; y una segunda vertiente de carácter específico, dirigida a prevenir que quien violó una disposición jurídica cometa otra infracción, mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción.
6. Atendiendo al artículo 16 de la Constitución Federal, el cual señala que ningún sujeto de derecho puede ser molestado en sus papeles, posesiones, bienes o derechos, si no es mediante un mandamiento escrito de autoridad competente que actúe dentro de su esfera de atribuciones dadas por un texto expreso de la ley; las autoridades solo puede hacer aquello para lo que expresamente están autorizadas por la ley, por lo que la competencia es un requisito indispensable que otorga el ámbito de

validez dentro del cual un órgano de autoridad puede desarrollar válidamente sus atribuciones.

7. Se suscita una dualidad de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y las autoridades administrativas electorales locales, cuando se denuncian conductas infractoras a la normativa electoral de los estados, cuando el medio comisivo es radio y televisión; pues por una parte, el artículo 41, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Instituto Nacional Electoral como autoridad única en materia electoral respecto a la administración de los tiempos en radio y televisión; y por otra parte, el artículo 116, fracción IV del mismo ordenamiento faculta a las entidades federativas para regular, en su régimen interior, lo relacionado a las etapas de precampaña y campaña en los procesos electorales locales, así como de delitos e infracciones en materia electoral y las sanciones correspondientes.
8. La Sala Superior estableció un modelo de colaboración para los casos en que se aducen violaciones a las legislaciones electorales en materia electoral, relacionadas con precampaña y campaña, cuyo medio comisivo sea propaganda en radio y televisión, durante el transcurso de procesos electorales locales; de manera que mientras la investigación de las infracciones en materia electoral que se susciten en dichos procesos electorales y su correlativa imposición de sanciones compete a las autoridades electorales estatales; el Instituto Nacional Electoral, coadyuva únicamente para establecer si las medidas cautelares solicitadas en radio y televisión son procedentes o no, tomando como parámetro la legislación electoral local.
9. La remisión de la denuncia de infracciones a la normativa electorales de las entidades federativas por parte del Instituto Nacional Electoral a la autoridad administrativa electoral local que corresponda, y en su caso, la remisión de la solicitud fundada y motivada de medidas cautelares en radio

y televisión, de vuelta a la autoridad electoral nacional, representa una merma en la sumariedad y efectividad de las medidas cautelares.

- 10.** El lapso para el dictado de medidas cautelares en radio y televisión es menor cuando la queja es presentada ante la autoridad administrativa electoral local, la cual suele hacer su pronunciamiento respecto al procedimiento sancionador correspondiente, en su caso remite la propuesta de solicitud de medida cautelar a la Comisión de Quejas y Denuncias, o análogo, de la autoridad administrativa electoral local, y remite al Instituto Nacional Electoral la solicitud fundada y motivada de medidas cautelares en radio y televisión, para que esta se pronuncie respecto de dicho medio comisivo, de manera que entre la recepción de la queja ante la autoridad electoral local y la notificación del acuerdo de medidas cautelar en radio y televisión es significativamente menor.
- 11.** Si bien el dictado de medidas cautelares en radio y televisión es competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, cuando se trata de procedimientos sancionadores cuya investigación, y en su caso sanción, compete a las autoridades electorales locales, la autoridad electoral nacional únicamente colabora con las autoridades electorales de las entidades federativas para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda en radio y televisión, sin que ello implique una invasión a su ámbito de competencia de conocer y resolver los procedimientos sancionadores; pues las medidas cautelares son accesorias a la suerte principal, por lo que para poder realizar el dictado de las medidas cautelares, se debe determinar, por principio, la viabilidad del procedimiento sancionador que investigue las conductas denunciadas por parte de la autoridad competente.
- 12.** Las jurisprudencias 23/2010 y 25/2010, resultan ineficaces, no jurídica sino materialmente, ya que los quejosos obvian lo determinado en ellas, en cuanto al tratamiento de las denuncias de infracciones que revisten la naturaleza descrita en el presente trabajo; sino que siguen la línea trazada

por el artículo 471, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, inobservando así la distribución de competencias entre los organismos públicos locales electorales y el Instituto Nacional Electoral, establecida en dichos criterios jurisprudenciales.

- 13.** La remisión de las quejas por parte del Instituto Nacional Electoral a la autoridad administrativa electoral local para que ésta admita a trámite el procedimiento sancionador correspondiente, y remita a su vez la solicitud fundada y motivada de medidas cautelares en radio y televisión de vuelta al Instituto Nacional Electoral, representa un menoscabo en la inmediatez del pronunciamiento de la medida cautelar requerida; sin embargo, el pronunciamiento de la medida cautelar en radio y televisión requiere de dicho presupuesto para que revista de la legalidad necesaria, propia de un acto de autoridad.
- 14.** El pronunciamiento directo por parte del Instituto Nacional Electoral respecto de las medidas cautelares en radio y televisión solicitadas por el denunciante, para que una vez adoptada la medida cautelar se remita la queja y constancias derivadas a la autoridad electoral local, representaría una invasión de la competencia de éstas, obviando la facultad que le es inherente para determinar la procedencia del procedimiento sancionador respectivo.
- 15.** El Instituto Nacional Electoral realiza su actividad atendiendo a lo establecido en la normatividad electoral, por lo que es justificable que remita la denuncia a la autoridad electoral local, respetando el ámbito competencial propio de los organismos públicos locales electorales.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “Los conceptos de Jurisdicción y Competencia”, Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

ASTUDILLO, César, et al., Los árbitros de las elecciones estatales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010.

BILBAO UBILLOS, Juan María, “Las medidas cautelares”, en (Coords.) BÁEZ SILVA, Carlos, et al., El Proceso Electoral Federal (2012) Las polémicas judiciales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, et al., “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usal”, citado por REY CANTOR, et al.

CALAMANDREI, Piero, Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares, Tr. Marino Ayerra Merín, Colección Clásicos del Proceso Civil, Librería El foro, Argentina, 1996.

COUTURE, Eduardo J., “Fundamentos de Derecho Procesal Civil”, citado por ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo.

DÍAZ ARANDA, Enrique, Derecho Penal Parte General (Conceptos, principios y fundamentos del Derecho penal mexicano conforme a la teoría del delito funcionalista social), México, 3ª edición, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2012.

FRANCO GONZÁLEZ-SALAS, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, Formación del derecho electoral en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

GARCÍA FIGUEROA, Héctor Daniel. “Derecho administrativo sancionador electoral. Breves notas sobre su origen, evolución y contenido.” en (coord.) Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Temas de Derecho Procesal Electoral, t. III, Secretaría de Gobernación. México, 2012.

GÓMEZ LARA, Cipriano, “La Teoría General del Proceso y sus conceptos generales”, Ensayos Jurídicos en Memoria de José María Cajica Camacho, volumen II, Editorial Cajica, México, 2002.

GÓMEZ ORDUÑA, José Aarón, “La potestad sancionadora en materia electoral y el debido proceso”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (comp.), Justicia Electoral. Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano, Volumen 4, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008.

GOZAINI, Osvaldo Alfredo, Medidas cautelares en el derecho procesal electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, Órganos electorales de las entidades federativas: mecanismos y formas de integración, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.

LASCANO, David, “Teoría de la Jurisdicción”, citado por ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo.

MADRAZO LAJOUS, Alejandro, Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral: Entre la legalidad y la justicia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. México, 2011.

MANDUJANO RUBIO, Saúl, “Apariencia del buen derecho y la aplicación de medidas cautelares como límite a la libertad de expresión en materia electoral”, en (coords.) Miguel Carbonell, et al., Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a

Jorge Carpizo, t. IV, volumen 2, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.

Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª edición, México, 2003.

DE MIGUEL Y ALONSO, Carlos, Notas sobre el proceso cautelar, citado por PODETTI, J. Ramiro, Derecho procesal civil, comercial y laboral: Tratado de las medidas cautelares, Volumen IV.

NIEVA FENOLL, Jordi, “El elemento psicológico en la adopción de las medidas cautelares”, en (coords.), BÁEZ SILVA, Carlos, et al., El Proceso Electoral Federal (2012), “Las polémicas judiciales”.

Procedimiento especial sancionador, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

PÉREZ JOHNSTON, Raúl, “Artículo 16. Actos de Molestia”, en (coords.) FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, et al., Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana II, Tomo II, Suprema Corte de justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer, México, 2013.

PODETTI, J. Ramiro, Derecho procesal civil, comercial y laboral: Tratado de las medidas cautelares, Volumen IV, Segunda edición, EDIAR, S.A., Argentina, 1968.

REY CANTOR, Ernesto et al., Medidas provisionales y medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Temis, Colombia, 2005.

ROLDÁN XOPA, José, El Procedimiento especial sancionador en materia electoral, Colección Cuadernos para el debate Proceso Electoral Federal 2011-2012, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

SILVA ADAYA, Juan Carlos, “El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado Constitucional y democrático del derecho en las sentencias del Tribunal Electoral” en (coords.) Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al., La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, Universidad nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, México, 2008.

VALLARTA, Ignacio, Cuestiones Constitucionales, Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde mayo de 1878 a septiembre de 1879, citado por PÉREZ JOHNSTON, Raúl.

VELASCO GUTIÉRREZ, Darío, et. al, “Procedimientos para imposición de sanciones”, en González Oropeza Manuel (comp.), Justicia Electoral. Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano.

ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “El Instituto Federal Electoral como operador jurídico de las legislaciones electorales locales. Comentario a la sentencia SUP-RAP-12/2010”, en (coords.) Marco Antonio Zavala Arredondo, et al., La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2015.

Hemerografía

DE ALBA DE ALBA, José Manuel y FLORES MUÑOZ, Mario César, “La apariencia del buen derecho en serio”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 25, 2008, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México

BOLIO CERDÁN, Arturo, “Bases para la individualización de sanciones conforme a la legislación electoral del Estado de México”, Justicia Electoral, Revista

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Vol. 1, número 6, Cuarta época, 2010, México.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “El modelo de comunicación político-electoral mexicano”, Revista Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Número 16, Julio-Diciembre, 2013.

DÁVILA RANGEL, Juan Marcos, “La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador”, Justicia Electoral, TEPJF, Cuarta época, volumen 1, número 14, julio-diciembre, 2014.

Diccionarios

CANTO PRESUEL, Jesús, Diccionario electoral. Ed. Tribunal Electoral de Quintana Roo, México, 2008.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, et al., “Medidas cautelares”, en Diccionario Jurídico Mexicano, t. VI, Instituto de Investigaciones Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, México, 2005.

Normativa Constitucional, Legal y Reglamentaria

CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY GENERAL de Instituciones y Procedimientos Electorales.

——— DE AMPARO, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

——— FEDERAL de Procedimiento Contencioso Administrativo.

CÓDIGO NACIONAL de Procedimientos Penales.

REGLAMENTO DE COMISIONES del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

——— DE QUEJAS y Denuncias del Instituto Nacional Electoral

JURISPRUDENCIA P./J. 15/96. SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO, Contradicción de tesis 3/95.

—— P./J. 21/98. MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

—— 2a./J. 112/2005. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LOS ACTOS DE REGISTRO O INSCRIPCIÓN DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN TEMPORAL.

—— P./J. 20/2010. SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONCEDE UNA RESERVA DE LEY A LOS ESTADOS PARA SU DISEÑO NORMATIVO BAJO EL MANDATO DE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.

—— 2/2008. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD.

—— 16/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.

- 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.
- 27/2009 AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO.
- 23/2010. MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN.
- 25/2010. PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.
- 7/2012. MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.
- 22/2013 PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.
- 26/2014. 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.

- 5/2015. MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.
 - 14/2015. MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.
 - 8/2016. COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA, O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.
- TESIS AISLADA XLV/2002. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL
- 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.
 - XI/2015. MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON INMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES
 - XII/2015. MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA.
 - XVI/2015. PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR. PLAZO EXCEPCIONAL PARA ADMITIR LA QUEJA ANTE LA FALTA DE INDICIOS NECESARIOS PARA PROVEER AL RESPECTO.

—— XXV/2015. MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.

—— XXXVII/2015. MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.

—— LXXI/2015. MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.

Legislación no vigente

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma política de 2007.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

—— Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

Reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Internet.

ALVARADO VELLOSO, Adolfo, “El procedimiento cautelar y la solución urgente y anticipada de una pretensión”, Memorias del XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Colombia, 2013. Disponible en:

<https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/35adolfo-alvaradovelloso.pdf>.

Fecha y hora de consulta: 4 de marzo de 2017, 19:35 horas.

ARCILA SALAZAR, Beatriz, “Las medidas cautelares en el proceso ambiental”, Opinión Jurídica [en línea], 2013, Numero 12 (Enero-Junio). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94528404003>. Fecha y hora de consulta: 23 de agosto de 2016, 19:50 horas.

BUONGERMINI, María, Monografía “Medidas cautelares” [en línea], Portal web de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, p. 1. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/procesal/Mar%C3%ADa-Buongermini-Medidas-Cautelares.pdf>. Fecha y hora de consulta: 24 de agosto de 2016, 00:20 horas.

CONSTANTINO RIVERA, Camilo, “El proceso cautelar en el proceso penal acusatorio mexicano”, IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. [en línea], número 24, invierno 2009. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222968012>. Fecha y hora de consulta: 1 de marzo de 2017, 22:30 horas.

CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador”, Revista Folios, Contenido consultable en línea: <http://www.revistafolios.mx/www.revistafolios.mx/naturaleza-y-prospectiva-del-procedimiento-especial-sancionador>, fecha de consulta: 3 de abril de 2017, 19:40 horas.

Diccionario de la Lengua Española, Edición del Tricentenario: [Consulta en línea]. <http://dle.rae.es/?id=80fotNV|80hOfyd>. Fecha y hora de consulta: 27 de septiembre de 2016, 18:45 horas.

MARQUES BATTAGLIA, Natalia, et al., “Las medidas cautelares contra la administración pública”, Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre derecho procesal administrativo, Fundación de Derecho Administrativo, Argentina, 2012. Consulta en línea:

http://www.gordillo.com/pdf_unamirada/02sac.pdf. Fecha y hora de consulta: 24 de agosto de 2016, 20:05 horas.

PLATAFORMA de documentos generados por las Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Consulta en línea: https://inter-app.ife.org.mx/consultacomisiones/init_search.ife. Fecha y hora de consulta: 1 de mayo de 2017, 13:40 horas.

QUIROGA LEÓN, Aníbal, “La actualidad del proceso cautelar y su modificación en el Código Procesal Civil”, Revista Themis [en línea], número 59, Perú, 2011. Consulta en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5110632>. Fecha y hora de consulta: 1 de abril de 2017, 20:35 horas.

Documentos oficiales consultables en internet

DISCUSIÓN DEL DICTAMEN con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sesión del 14 de septiembre de 2007. Disponible la exposición de motivos de dicha reforma, documento en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf, pp. 203-204 del documento en línea. Fecha y hora de consulta: 8 de diciembre de 2016, 19:50 horas.

INICIATIVA CON PROYECTO de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se abroga el hasta ahora vigente. Presentada por legisladores de la LX Legislatura de las diferentes fracciones parlamentarias. Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos. Gaceta Parlamentaria, 30 de noviembre de 2007. Documento disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/070_DOF_14ene08.

pdf, p. 31 del documento en línea. Fecha y hora de consulta: 8 de diciembre de 2016, 22:10 horas.

LINEAMIENTOS que establecen las bases de coordinación y colaboración con los organismos públicos locales electorales para la organización de los procesos electorales y de mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas. Aprobados mediante Acuerdo INE/CG948/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Consulta en línea: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/11_Noviembre/CGex201511-11/CGex201511-11_ap_2_a1.pdf. Fecha y hora de consulta: 30 de abril de 2017, 11:25 horas.

Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sentencia SUP-RAP-017/2006 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 5 de abril de 2006. pp. 7-11. [Consulta en línea] <http://ius.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>. Fecha y hora de consulta: 21 de octubre de 2016, 19:40 horas.

Aclaración de sentencia SUP-RAP-17/2006 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 10 de abril de 2006. [Consulta en línea] <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP/SUP-RAP-00017-2006-Acl1.htm>. Fecha y hora de consulta: 28 de octubre de 2016, 21:15 horas.

Sentencia SUP-RAP-12/2010 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 17 de febrero de 2010. [Consulta en línea] <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00012-2010.htm>. Fecha y hora de consulta: 24 de abril de 2017, 14:20 horas.

—— SUP-JRC-51/2010 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 28 de abril de 2010. [Consulta en línea]

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JRC/SUP-JRC-00051-2010.htm>. Fecha y hora de consulta: 24 de abril de 2017, 18:00 horas.

—— SUP-RAP-213/2010 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 24 de diciembre de 2010. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0213-2010.pdf. Fecha y hora de consulta: 29 de abril de 2017, 15:50 horas.

—— SUP-AG-28/2016 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 10 de marzo de 2016. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/AG/28/SUP_2016_AG_28-553472.pdf. Fecha y hora de consulta: 25 de abril de 2017, 20:15 horas.

—— SUP-AG-30/2016 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 10 de marzo de 2016. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/AG/30/SUP_2016_AG_30-553473.pdf. Fecha y hora de consulta: 25 de abril de 2017, 23:45 horas.

—— SUP-REP-17/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 15 de febrero de 2017. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0017-2017.pdf. Fecha y hora de consulta: 25 de abril de 2017, 21:15 horas.

Voto particular del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en relación con la Sentencia SUP-REP-17/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación].

Sentencia SUP-REP-42/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 22 de marzo de 2017. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REP/42/SUP_2017_REP_42-638847.pdf. Fecha y hora de consulta: 25 de abril de 2017, 22:20 horas.

Voto particular del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en relación con la Sentencia SUP-REP-42/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación].

Sentencia SUP-REP-50/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 4 de abril de 2017. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REP/50/SUP_2017_REP_50-641433.pdf. Fecha y hora de consulta: 26 de abril de 2017, 00:35 horas.

Voto particular del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en relación con la Sentencia SUP-REP-50/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación].

Sentencia SUP-REP-56/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 11 de abril de 2017. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REP/56/SUP_2017_REP_56-642907.pdf. Fecha y hora de consulta: 26 de abril de 2017, 01:15 horas.

—— SUP-REP-57/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación]. 11 de abril de 2017. Consulta en línea: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REP/57/SUP_2017_REP_57-642908.pdf. Fecha y hora de consulta: 26 de abril de 2017, 02:05 horas.

Voto particular del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en relación con la Sentencia SUP-REP-57/2017 [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación].

Contenidos multimedia en internet

SESIÓN EXTRAORDINARIA del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Transmisión en vivo. Video de YouTube, 2:51:18, publicado por “INETV Canal de YouTube”, 18 de abril de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=FI7Dtx1vX6s>. Así como la versión estenográfica de la sesión. [Disponible en línea]

http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2017/04_Abril/VECG2ex180417.pdf. Fecha y hora de consulta: 1 de mayo de 2017, 14:20 horas.

SEGUNDA MESA del Seminario Proceso Electoral Federal 2012 realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 11 y 12 de octubre de 2012, relativa a Medidas cautelares, evento del que derivó la publicación (coords.), BÁEZ SILVA, Carlos, et al., El Proceso Electoral Federal (2012), “Las polémicas judiciales”. http://www.te.gob.mx/transmisiones/vod/vod.asp?video=ccje/seminario_proceso/mesa2.mp4. Fecha y hora de consulta: 1 de mayo de 2017, 14:20 horas.

ANEXOS

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE DENUNCIAS Y QUEJAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA EL VEINTIUNO DE ABRIL DE DOS MIL OCHO, POR EL ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA, EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/QPRD/CG/G69/2008.

México Distrito Federal, a 21 de abril de 2008

ANTECEDENTES

I.- Con fecha dieciocho de abril del presente año se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito de esa misma fecha, signado por el Lic. Rafael Hernández Estrada, representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, por el que denunció violaciones a la normatividad electoral cometidas por el Partido Acción Nacional, Televisa S.A. de C.V., Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C., y/o quien resulte responsable, derivadas de la difusión en radio, televisión e internet de dos promocionales alusivos a los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.

II.- En atención al escrito referido en el párrafo que antecede, con fecha dieciocho de abril del presente año, el encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho organismo público autónomo, dictó un acuerdo, cuyo contenido es el siguiente:

(se transcribe)

III.- Mediante oficio número SCG/860/2008, de fecha dieciocho de abril del presente año, notificado el día veintiuno del mismo mes y año, el encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho organismo público autónomo, hizo del conocimiento de la Comisión de Denuncias y Quejas el contenido del acuerdo citado en el párrafo anterior, a efecto de que dicho órgano determine las medidas cautelares que se estimaran convenientes a fin de hacer cesar los hechos objeto de la denuncia planteada, por estimar que las conductas atribuidas al Partido Acción Nacional, Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C., Televisa S. A de C. V. y/o quien resulte responsable, pudieran vulnerar los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

IV.- Con fecha veintiuno de abril del presente año, los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión de Denuncias y Quejas del Instituto Federal Electoral, decidieron resolver, respecto de la adopción de las medidas cautelares solicitadas, y

CONSIDERANDO

1.- Que en términos de lo dispuesto por los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b), y 365, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Denuncias y Quejas es el órgano del Instituto Federal Electoral competente para determinar lo conducente respecto a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores, previstos en el Libro Séptimo del ordenamiento legal en cita.

2.- Que el **primer promocional** identificado en el proveído citado en anteces, pudiera resultar contraventor de lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado C, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso p) y 342, párrafo 1, incisos a) y j) del Código Federal Electoral, al contener expresiones que a juicio de esta Comisión resultan desproporcionadas y denigratorias, en virtud de señalar, de manera generalizada, que los miembros del Partido de la Revolución Democrática son violentos, mediante el uso de frases tales como: "*Acción Nacional rechaza enérgicamente la **violencia del PRD***", y "*los violentos del **PRD** lo saben, por eso no debaten, recurren al desorden, a la anarquía y a la violencia*", sin que dichas afirmaciones se encuentren soportadas en hechos o razonamientos que permitan válidamente llegar a esa conclusión (es decir, que los miembros del Partido de la Revolución Democrática, en general, son violentos), esta autoridad considera necesario llevar a cabo las acciones necesarias para evitar que dicho promocional continúe surtiendo sus efectos, hasta en tanto el Consejo General de este Instituto determine lo que en derecho proceda, en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador en que se actúa.

3.- Que en virtud de que el **segundo promocional** identificado en el proveído citado en anteces, difundido en los canales de la empresa Televisa S.A. de C.V., pudiera resultar contraventor de lo dispuesto en el artículo 41 Base III, apartado A, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 49, párrafo 4 y 350, párrafo 1, inciso b) del Código Federal Electoral, por haber sido contratado y difundido a petición de una persona física o moral (distinta al Instituto Federal Electoral) en contra de diversos partidos políticos nacionales, esta autoridad considera necesario llevar a cabo las acciones necesarias para evitar que dicho promocional continúe surtiendo sus efectos, hasta en tanto el Consejo General de este Instituto determine lo que en derecho proceda, en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador en que se actúa.

En tal virtud, con fundamento en el artículo 41 Base III, apartado A, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b), y 365, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta Comisión de Denuncias y Quejas emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se ordena a Televisa S.A. de C.V., como medida cautelar, suspender de manera inmediata la transmisión de los promocionales identificados en el presente acuerdo, en tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite la resolución definitiva, respecto del procedimiento administrativo sancionador en que se actúa. Asimismo, informe a esta autoridad el cumplimiento que dé al presente acuerdo, en un plazo no mayor de 24 horas, computadas a partir del momento en que se notifique el presente acuerdo.

SEGUNDO.- Se ordena al Partido Acción Nacional, como medida cautelar, suspender de manera inmediata la transmisión, por cualquier medio de comunicación social, incluido Internet, del primer promocional identificado en el proveído de fecha 18 de abril del presente año, citado en antecedentes, en tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite la resolución definitiva, respecto del procedimiento administrativo sancionador en que se actúa.

TERCERO.- Se instruye al encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho organismo público autónomo, notifique personalmente a Televisa S.A. de C.V. y al Partido Acción Nacional, el contenido del presente acuerdo.

Así lo proveyeron los integrantes presentes de la Comisión de Denuncias y Quejas del Instituto Federal Electoral. Rúbricas.

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

MINUTA No. CQD/03E/2008

Minuta de la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el 21 de abril de 2008.

Orden del día

1. **Lista de asistencia**
2. **Aprobación del orden del día**
3. **Discusión, y en su caso, aprobación de medidas cautelares para el asunto remitido por el Encargado de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral sobre los promocionales de televisión en los que son actores el Partido Acción Nacional, Televisa, S.A. de C.V., Organización Mejor Sociedad, mejor Gobierno, A.C., y/o quien resulte responsable.**

En la Ciudad de México, siendo las 11:30 horas del día 21 de abril del año 2008, en la Sala de Usos Múltiples del Instituto Federal Electoral, la Comisión de Quejas y Denuncias celebró su Tercera Sesión Extraordinaria en la que se reunieron los CC. Mtro. Virgilio Andrade Martínez, Consejero Electoral y Presidente de la Comisión, los Consejeros Electorales Mtro. Marco Antonio Baños Martínez, Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez y Mtra. Ma. Lourdes del Refugio López Flores, así como el Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva, Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú, la Secretaria Técnica de la Comisión, Lic. Beatriz Ledesma Suárez y el Director Jurídico, Dr. Rolando De Lassé Cañas.

El Presidente de la Comisión, Mtro. Virgilio Andrade sometió a aprobación el orden del día.

Acuerdo: Se da por aprobado el orden del día.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Dio inicio a la sesión de carácter urgente de la Comisión de Quejas y Denuncias, indicando que se había convocado con motivo de la solicitud que el Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva, Mtro. Hugo Concha Cantú, había girado a la Presidencia de la Comisión, a las 10:25 de la mañana, para efecto de determinar la posible implementación de

medidas cautelares respecto de dos promocionales, uno transmitido en Televisa por un particular denominado Organización Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A. C., en el que se hace referencia expresa al PRD, a PT y a Convergencia, y otro del Partido Acción Nacional, en el cual aparece una crítica a los mismos partidos políticos, en relación con la reforma energética; asimismo señaló que en virtud de que el tema trae deliberaciones respecto de un partido político, la Presidencia determinó que la sesión tenga carácter privado.

Asimismo, comentó que el Secretario manifestó que, en su caso, expresará a esta Comisión su punto de vista en relación con este tema y qué tipo de medidas cautelares son las que podrían proceder, en caso de que así se considere conveniente; propuso circular el oficio del maestro Hugo Concha, para efecto de que lo conozcan y lo revisen, dando un espacio de 10 minutos para que lo lean y después de la lectura abrir los comentarios.

(Receso para la lectura del oficio)

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Expresó que su duda inicial era si, tal como lo indicaba el acuerdo respectivo, el procedimiento sancionador debía ser ordinario o debería ser especial.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Indicó que uno de los capítulos del Libro Séptimo es el procedimiento sancionador ordinario y dentro de ése se incluye el artículo 365.

Consejera Electoral María Lourdes del Refugio López: Solicitó se circulara el acuerdo dictado para admitir la queja, a fin de conocerlo completo, aun cuando se recuperaba prácticamente completo en el oficio.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Señaló que el Director Jurídico explicaría el acuerdo dictado para admitir la queja, y continuó respondiendo la duda del Consejero Sánchez, comentando que el procedimiento sancionador ordinario contempla dos pasos, primero, si se admite o no y al mismo tiempo si el Secretario considera que deben tomarse medidas cautelares respecto de los hechos de la queja o denuncia, y ambos pasos están contemplados dentro del procedimiento sancionador ordinario; por lo tanto esta Comisión tiene la capacidad y la obligación de atender lo que el Secretario Ejecutivo indique, porque está facultado para hacerlo en virtud del párrafo 4 del artículo 365, y por lógica jurídica anuncia que ha abierto el procedimiento sancionador ordinario adicionalmente a la solicitud de medidas cautelares, por lo que el Secretario Ejecutivo está actuando conforme al COFIPE y la Comisión de Quejas también al haber convocado dentro del plazo de 24 horas y en forma inmediata a celebrar la sesión.

Solicitó al Director Jurídico explicar cómo fue construido el acuerdo de admisión, abundando sobre la solicitud de la Consejera Lourdes López, y por qué razón fue

suficiente para pedir que se determinen medidas cautelares y si se ha valorado el hecho de que las debe proponer.

Dr. Rolando De Lassé: Respecto de la solicitud de la Consejera Lourdes López, señaló que el acuerdo admisorio se transcribe completo en el oficio del Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva; asimismo, la solicitud a la Comisión por parte del Secretario, se hizo con fundamento en el artículo 365, numeral 4 del COFIPE y no se estableció una medida cautelar específica para esta Comisión, porque el artículo 365 en su numeral 4 establece como facultad para el Secretario, cuando considera que deben de dictarse medidas cautelares, que las proponga a la Comisión de Quejas y ésta resuelva lo conducente en un plazo de 24 horas; la libertad que tiene la Comisión de Quejas para resolver lo conducente es muy amplia y no se restringe solamente a lo que le pueda solicitar o proponer el Secretario Ejecutivo. Al respecto, leyó el mencionado numeral 4: “Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva... en un plazo de 24 horas lo conducente...”, es decir, para que resuelva y luego dice lo conducente, a fin de lograr la cesación de los actos.

Especificó que la Secretaría Ejecutiva valora si se deben dictar medidas cautelares, lo propone a la Comisión de Quejas y ésta decide qué medidas se van a tomar para lograr la cesación de los actos, por lo que este espacio de discusión se vería menguado si el Secretario Ejecutivo indica qué medidas se deben adoptar para llevar a cabo medidas cautelares, y toda vez que se trata del primer procedimiento de esta naturaleza que se presenta a la Comisión, es importante no restringir las facultades interpretativas y decisorias de la Comisión.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: En virtud de la presencia del maestro Hugo Concha, encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva, le solicitó explicar las motivaciones que hubo para considerar la intervención de la Comisión de Quejas en la posible determinación de medidas cautelares, recordando que ha habido otras quejas con aspectos similares en las que no se consideró la pertinencia de que hubiese medidas cautelares, y es la primera vez, en la historia del IFE, en que se va a aplicar una medida semejante, por lo que es muy importante que abunde sobre las motivaciones que tuvo para hacerlo, en el entendido de que hay hechos a la vista como el factor de que se siguen transmitiendo, a diferencia de los otros dos casos en donde se pudieron haber adoptado medidas cautelares, pero cuando el Instituto conoció de los hechos ya se habían suspendido, en cambio ahora el Instituto conoció de los hechos y se siguen transmitiendo los promocionales.

Mtro. Hugo Concha: Expresó que frente a los hechos suscitados la semana anterior, la Secretaría Ejecutiva decidió abrir dos vías, ambas el viernes 18, la admisión de la queja que presentó el Partido de la Revolución Democrática, así

como iniciar de oficio una investigación por los hechos de todos conocidos, que dan motivo a esta reunión; la Secretaría Ejecutiva valoró una posible violación a las normas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en particular la relativa a la contratación de propaganda político-electoral efectuada por terceros, establecida en el artículo 49, numeral 4, independientemente que hubiera otras que la investigación arroje, una vez que ésta se lleve a cabo; a juicio de la Secretaría Ejecutiva, es la primera vez que resulta necesario, porque los hechos motivo de los posibles agravios de esta queja continúan llevándose a cabo, por lo que el objetivo es garantizar los fines que establece el artículo 365, numeral 4, evitar la producción de daños irreparables, afectar principios que rigen los procesos electorales, o bien la vulneración de bienes jurídicos tutelados por el propio COFIPE; por ello se solicitó a esta Comisión de Quejas, de acuerdo con el propio artículo en comento, que sesionara y evaluara lo conducente; es importante decir que no se especificó de manera más contundente el tipo de medida, porque si bien es la primera vez que se establece, la Secretaría Ejecutiva consideró que no se debe predeterminedar lo que va a resolver la Comisión, ni excederse en cuanto a las facultades explícitas que el Código le atribuye, de acuerdo con la interpretación que refirió el Director Jurídico.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Consideró que son dos hechos a valorar, uno, en relación con el promocional del PAN en la página de Internet, y otro con el promocional de la Asociación Civil Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, que se está transmitiendo en televisión.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Manifestó que dado que es la primera vez que se van a tomar estas medidas, le preocupa el artículo 52 del COFIPE, que dice: “El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión, que resulte violatoria a este Código”, porque en el contexto de los artículos vinculados con el acceso a los medios de radio y televisión, dice que es el Consejo General, a propuesta de esta Comisión, quien podrá ordenar la suspensión, pero reconoció que una cosa es que el Consejo General ordene la suspensión inmediata de cualquier propaganda político-electoral y otra cosa es tomar medidas precautorias que impliquen, por lo pronto, ordenar que se deje de difundir un promocional, y eso lo puede hacer la Comisión; sin embargo preocupa que la parte final de este artículo dice: “Lo anterior sin perjuicio de las demás sanciones. En estos casos, cuando se trate de bajar la propaganda política o electoral, el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo cuarto, título primero del Libro Séptimo, y eso se refiere al procedimiento especial sancionador, no al proceso ordinario sancionador.

Continuó expresando que el artículo que leyó el maestro Hugo Concha, el 365, tiene su espejo en el proceso especial sancionador, que es el artículo 368, párrafo

8 Bis: “Si la Secretaría considera necesaria la adaptación de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado en los términos establecidos en el artículo 364”, lo cual es un error, porque debiera decir 365, porque es el artículo espejo de cuando el Secretario Ejecutivo, en un procedimiento especializado sancionador, solicita medidas cautelares y lo que aquí se propone es que sea con el artículo 365 que leyó el Secretario Ejecutivo.

Preguntó si en este caso el fundamento debiera ser el artículo 368, porque si bien ambas vías llevan a la misma solución, preocupa equivocarse la ruta, y si se tiene claro por qué es procedimiento ordinario sancionador y no procedimiento especial sancionador; considera que si se quiere que sea una suspensión de spots, de manera inmediata, va a tener que ser en todos los casos aprobado por el Consejo General, atribución que le da el artículo 52.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Hizo la precisión de que el artículo 52, en el numeral 1, lo que está ordenando en los primeros cuatro renglones es la adopción de una modalidad de medida cautelar, y al haber esa interpretación correlacionada con los artículos que se discuten es un hecho concreto que queda una primera duda respecto a quién dicta la medida cautelar, lo que habría que dilucidar claramente para no cometer un error; el segundo punto que es importante dejar muy claro, es el alcance del artículo 367 en los primeros renglones, porque el numeral 1 dice, dentro de los procesos electorales, y caben dos posibles interpretaciones, una, que el especial sancionador solamente pudiera ser en el proceso electoral, y que por tanto si ahora no hay proceso electoral no se puede utilizar esa vía; dos, la palabra dentro tampoco excluye la posibilidad de que se pueda utilizar el especial sancionador fuera de un proceso electoral; sin embargo, su hipótesis inicial sería que sólo se aplica en el proceso electoral, porque dice: Dentro de los procesos electorales la Secretaría del Consejo instruirá el procedimiento especial, y ese complemento pareciera que remite sólo al proceso electoral, y una vez que se defina esa interpretación, entra en juego la interpretación semántica del 365, en el numeral 4, con el 368, en el 8; en el primero dice: “Si... la Secretaría Ejecutiva valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá...”, pero como es un artículo neutro da opción igual para las dos interpretaciones, que propondrá la adopción de las medidas cautelares que es en principio la postura original de la Secretaría Ejecutiva, y dos, propondrá, incluidas las medidas cautelares.

Consideró que como es un asunto que va a sentar el primer precedente en el tema, valdría la pena escuchar las propuestas de la Secretaría Ejecutiva, porque en los dos supuestos es importante el punto de vista muy claro de la Secretaría Ejecutiva; saber por qué el ordinario y no el especial, y escuchar una valoración de qué medidas se sugieren.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Propuso que primero se analice el marco legal bajo el cual se está solicitando aplicar medidas cautelares y determinar si esta Comisión es competente para hacerlo, y segundo, pedir al encargado de la Secretaría Ejecutiva manifieste su opinión específica sobre la necesidad de aplicar medidas cautelares tanto para el promocional de Internet como para el promocional de radio y televisión de la asociación civil en cuestión.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Señaló que en proceso electoral, el párrafo 2 del artículo 368 dice: Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada, lo que llama la atención, porque el legislador da al Instituto más atribuciones para actuar en el proceso sancionador ordinario, que podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, prefiere que el IFE actúe rápido de oficio cuando no hay proceso electoral y cuando hay proceso electoral solamente a instancia de parte, y hay dudas de si el legislador no habrá querido decir que en materia de medios de comunicación había que iniciar el procedimiento de instancia de parte a través del proceso especial sancionador.

Mtro. Hugo Concha: Expresó que la solicitud para que la Comisión de Quejas estime lo conducente, adoptando medidas cautelares, se hace junto con el auto de admisión de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática, y no por el procedimiento iniciado de oficio, aunque después las quejas probablemente se acumulen, para que quede muy claro en qué momento se está haciendo la solicitud de las medidas; dicho de otra forma, el Instituto decidió abrir la investigación el viernes 18, pero en ese momento, además de ser consistente con lo efectuado en otros casos que se habían llevado a cabo, no se solicitaron las medidas, sino hasta que se admitió la queja del Partido de la Revolución Democrática se solicita a la Comisión de Quejas que analice lo conducente.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Preguntó en qué consistió el actuar de oficio.

Mtro. Hugo Concha: Respondió que en abrir un procedimiento ordinario.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Expuso su interpretación sobre el marco legal: el Código Electoral ha establecido dos grandes procedimientos: el ordinario y el especial sancionador; es importante ubicar el ámbito temporal, porque el procedimiento especial sancionador solamente es dentro del proceso electoral, y todo lo que no sea proceso electoral se ve a través del procedimiento sancionador ordinario; la primera gran diferencia es que en el procedimiento sancionador ordinario las formalidades del procedimiento son más lentas, es decir, la concesión de derechos de audiencia a las partes tiene emplazamientos un poco más largos y el Secretario, la Comisión y el Consejo General se toman más tiempo para hacer y resolver el proyecto; en el proceso especial sancionador hay dos peculiaridades: es por determinadas materias y el acotamiento del derecho de audiencia y de resolución es muy rápido, en cuatro días tiene que estar

prácticamente todo terminado, y la petición de parte solamente se refiere a la propaganda negativa y se podría entender que la petición de parte en propaganda negativa es de aplicación permanente, no nada más para el especial sancionador.

Hizo énfasis en que el Consejo General, cuando inicia investigaciones sobre algún caso como el que se analiza, no es por violación al artículo 38, 1, p), porque en propaganda negativa el IFE no analiza contenidos; por otra parte, en ambos procedimientos está establecido para el Secretario Ejecutivo admitir la queja, y en su caso, remitir los proyectos de medidas cautelares a la Comisión de Quejas en los dos casos y la Comisión de Quejas hace la valoración correspondiente; la pregunta del Consejero Arturo Sánchez sobre si es el Consejo General el que determina, sí, pero al final del procedimiento, porque como está diseñado, el Código establece que la Comisión es la que tiene que resolver lo conducente, porque la medida cautelar tiene como propósito suspender actos que dañen situaciones del proceso electoral y por el carácter expedito, en ambos casos se está facultando a la Comisión, como se ve en la redacción del artículo 52, a efecto de acotar que el Consejo General determina suspensiones pero hasta el final del procedimiento e independientemente de las sanciones que correspondan, lo que ratificaría que la Comisión de Quejas es la facultada para instrumentar medidas cautelares en tanto sigue el procedimiento, pero como no se ha aplicado antes y no es una figura muy común, en ese sentido la medida cautelar no necesariamente es suspender la transmisión, podría consistir en otro tipo de medidas, pero finalmente la Comisión de Quejas es la única facultada para dictar medidas cautelares.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Comentó que quedaba claro que el Consejo General, a propuesta motivada de la Comisión podrá ordenar la suspensión de cualquier promocional, hasta que se haya hecho la investigación, pero no se refiere a que aparece el spot e inmediatamente se produce el Consejo, sino sería después de que haya terminado el procedimiento especial, que dura cuatro días; es la forma como se interpreta el artículo 52.

Dr. Rolando De Lassé: Manifestó que de una interpretación gramatical del 365, párrafo 4 que dice: “Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas...”, propondrá se refiere al hecho de proponer a la Comisión de Quejas, porque si el artículo fuera las, se entendería que son las medidas cautelares las que propone a la Comisión de Quejas, y la Comisión tendrá que definir si las emite, y por lo tanto, es una atribución de la Comisión el hacerlo; en cuanto a los artículos 52 y 365, párrafo 4, el primero establece una sanción de suspensión inmediata, no una medida cautelar; por otra parte, la medida cautelar no necesariamente va a ser suspensión del promocional, podría ser cualquier otra, y en ese sentido, la medida cautelar como acto provisional

puede ser emitida por la Comisión de Quejas; sería distinto que en el artículo 52 se estableciera, pero como una sanción definitiva la suspensión inmediata.

Mtro. Hugo Concha: Aclaró, en primer lugar, que la naturaleza de la medida cautelar está relacionada directamente con la temporalidad y en ese sentido se decreta mientras dura la investigación y en esa parte conecta muy bien con lo que establece el artículo 52, como resolución final; en segundo lugar, ambos procedimientos tienen características distintas, por lo que tratándose de un proceso ordinario, con la redacción que bien acaba de describir el Director Jurídico, lo que se quiere es proponer que la Comisión de Quejas pueda resolver lo conducente, mientras que en un procedimiento especial, por la propia celeridad que tiene, la Secretaría Ejecutiva estaría obligada a sugerir a la Comisión cuáles medidas cautelares de manera específica está solicitando, porque ese procedimiento tiene que desahogarse en muy poco tiempo; finalmente, la medida cautelar no necesariamente consiste en la suspensión de los promocionales, por lo que la redacción del artículo 52, puede ser la resolución definitiva a la que llega el Consejo General.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Con relación a lo expresado por el Director Jurídico, consideró que si el artículo 52 se refiriera a la suspensión definitiva, para qué iba a proponer la Comisión al Consejo medidas cautelares, porque dice: el Consejo General a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas podrá ordenar la suspensión inmediata, pero si el Dictamen que llega al Consejo General incluye la suspensión inmediata, el Consejo General ya no tendría opción; insistió en que si se trata de medidas cautelares que impliquen bajar spots del aire, es una decisión tan fuerte que no queda reducida a una Comisión, sino que se debe llevar al Consejo General, a propuesta fundada y motivada de esta Comisión, por lo que la interpretación podría ser que la Comisión decide hoy la medida cautelar de bajar el spot, se envía rápido al Consejo, y el Consejo a propuesta fundada y motivada lo decide.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Señaló que las medidas cautelares, según la definición de un clásico, sirven para tres efectos: primero para anticipar la realización de un efecto que puede o no ser repetido con mayor o menor intensidad por un acto posterior, para que no se esté repitiendo una conducta que está infringiendo la norma; segundo, satisface la necesidad urgente de hacer cesar un peligro causado por el inevitable retardo de la administración de la justicia, hasta que no se resuelva; tercero, sus efectos están preordenados y atendidos a lo que resuelva la providencia de un mérito subsecuente, por lo que si el punto es tutelar cierto tipo de derechos, los primeros cuatro renglones del artículo 52 tienen que ser entendidos más como un esquema de aplicación o determinación de una medida cautelar, pero habría que ver en qué supuestos.

Consideró que la Comisión de Quejas y Denuncias es la que tiene que resolver el establecimiento de las medidas cautelares, pero manifestó dudas de si en el

caso concreto debe ser por la vía ordinaria y el Secretario no deba de pronunciarse; estimó que en términos estrictos valdría la pena conocer una propuesta específica, porque la Secretaría Ejecutiva ha considerado que valía la pena, por los elementos que están en el expediente, proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias que establezca las medidas cautelares.

Consejera Electoral María Lourdes del Refugio López: Comentó que el artículo 52 ubica perfectamente la atribución del Consejo General de dictar medidas cautelares exclusivamente para lo que refiere el capítulo cuarto, del Libro Séptimo, que son los procedimientos especiales y se deben cumplir todos los requisitos: primero que sea dentro del proceso electoral y que sea un procedimiento especial y ya el Consejero Baños hizo el planteamiento de que sí quedaría en el ámbito de la Comisión y no porque no se quisiera subir a Consejo General, sino para cuidar la forma por el precedente que puede significar.

Dr. Rolando De Lassé: Expresó que toda vez que se está creando un precedente muy importante, porque dependiendo de lo que se resuelva se van a resolver los demás casos, el artículo 52, al decir: El Consejo General decidirá, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas, y dado que todas las quejas llegarán al Consejo General a propuesta la Comisión de Quejas, habría que agregar un paso adicional para darle más certeza a la medida, que la Comisión de Quejas suba al Consejo General para que éste decida y le da mucho más certeza a la medida cautelar.

Consejera Electoral María Lourdes del Refugio López: Expresó que es muy importante considerar en qué momento se acuerda solicitar la adopción de medidas cautelares, que es en la admisión de la queja, sobre todo si se parte de la premisa de que no debe haber un planteamiento concreto sobre qué tipo de medida cautelar es la que debe someterse a consideración de la Comisión, pero sí sería importante el análisis, la evaluación, la ponderación y qué espera la Secretaría Ejecutiva para dejar a salvo todo el procedimiento de investigación y evitar que haya daños irreparables, porque para eso son las medidas cautelares; qué espera que la Comisión determine como medida cautelar; si la Secretaría Ejecutiva considera que es pertinente una medida cautelar de tal naturaleza preocupa esa etapa intermedia que está ausente, que ahora se requiere; pero preocupa más que sea en el acuerdo de admisión de la queja que se determine, sin que medie una valoración particular, reconociendo, que son dos momentos distintos: la admisión y el inicio del procedimiento.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Indicó que habría que ir resolviendo los temas paulatinamente y los citó de la siguiente forma: lo único que ha quedado claro es que esta Comisión de Quejas y Denuncias sí puede resolver sobre medidas cautelares a tomar, pero faltan dos puntos que son el previo y el posterior; el previo es si el Secretario Ejecutivo debe abundar sobre el tipo de medidas cautelares a tomar o no, y el paso final es analizar estos dos hechos y

determinar en dónde debe haber medidas cautelares, por qué razón, y finalmente decir cuáles son, y si dentro de esas está la suspensión inmediata de la transmisión, valorar si debe ser el Consejo General o no.

En cuanto a la valoración de las medidas cautelares, solicitó al Secretario que señalara primero por qué valora que deben dictarse medidas cautelares respecto de los dos hechos, y segundo qué tipo de medidas cautelares considera que podrían tomarse, para después analizar los dos hechos concretos, a efecto de tomar la decisión.

Mtro. Hugo Concha: Insistió en que la encargaduría no debe determinar, como no lo hizo formalmente, qué medidas cautelares debe de adoptar la Comisión, sobre todo para no excederse en las facultades que este artículo no muy explícito establece, pero a manera de opinión expresó que podría estarse ante una posible violación a la prohibición que establece el artículo 49, párrafo 4 del COFIPE, al haber una contratación indebida de un promocional en radio y televisión por parte de un tercero, que continúa violando la ley, en cuanto a que sigue al aire y está ocasionando afectación a distintos actores y a todo el contexto electoral en términos generales, como son los objetivos establecidos por el propio causal 35, 4; el que los hechos se continúen llevando a cabo, a diferencia de lo que ocurrió ya con otro promocional, que había cesado su transmisión, por lo cual la infracción había parado y ya no resultaba necesario tomar una medida mientras se llevaba a cabo la investigación, este promocional sigue al aire y la infracción continúa, por lo que se presenta a la Comisión de Quejas a efecto de lograr la cesación y tomar medidas al respecto; es muy importante hacer una diferencia por parte de los dos promocionales objetos de la denuncia que hace el Partido de la Revolución Democrática; por lo que toca al promocional del Partido Acción Nacional que está o estaba en su página de Internet, no se está cometiendo ninguna violación a la legislación electoral, y esto se determinará en la propia investigación, pero parecería que en esa conducta no hay una violación a la legislación.

Por lo que toca al segundo promocional, señaló que lo que preocupó a la encargaduría de la Secretaría Ejecutiva, es la violación a una contratación indebida, situación que rompe un equilibrio que en estos momentos resulta crítico cuando la autoridad electoral está iniciando sus nuevas facultades como autoridad única para administrar los tiempos en aire y cumplir con lo que la reforma electoral estableció en esta materia; en cuanto a posibles medidas cautelares, si lo que la ley establece es lograr la cesación de actos o hechos que constituyen una infracción, si la infracción constituyó el haber contratado de manera indebida este promocional, pudiera ser una medida provisional, cautelar, instruir tanto a la televisora que contrató y que tiene al aire este promocional para que cesara el mismo, como instruir al representante legal de la organización contratante Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, para que se abstuviera de llevar a cabo este tipo de contrataciones, pero es sólo una opinión.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Estimó que de acuerdo con la opinión del Secretario Ejecutivo, una medida cautelar sería ordenar a la televisora que deje de transmitir; preguntó si con relación a la asociación civil habría alguna medida cautelar en el contexto en el que el Secretario Ejecutivo dio en su opinión.

Mtro. Hugo Concha: Expresó que el acto inmediato que está causando un daño, y por lo tanto una violación directamente a la ley, es el hecho de que se vea un promocional violatorio de lo que establece la ley, pero se podrían pedir también medidas a la asociación civil para que repare el daño causado, aunque no es el objetivo inmediato, por lo que habría que atender como medida cautelar la primera; la Comisión podría estimar alguna otra dirigida a la organización civil, y pedirle que se abstenga de seguir con este tipo de contrataciones que prohíbe la ley.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Manifestó que su pregunta era porque el líder de esta asociación declaró que seguirán transmitiendo el promocional mientras tengan dinero, y qué hará el IFE ante esto en términos de medidas precautorias.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Hizo referencia a que antes de pasar a un siguiente capítulo, había que dejar cerrado el primero; el Secretario Ejecutivo ha manifestado la valoración que tiene en relación a por qué se tienen que tomar medidas cautelares y ha hecho énfasis en uno de los tres hechos que están apuntados en el oficio y particularmente en la queja del PRD, pero no ha hecho pronunciamiento alguno respecto del promocional del PAN.

Mtro. Hugo Concha: Aclaró que se refería a los dos, pero en el caso del promocional del PAN presumiblemente no había una violación, o al menos no inmediata a la ley, por lo cual no procedería la solicitud de las medidas cautelares.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Indicó que en el oficio recibido se identifica la transmisión de un spot en la página de Internet del Partido Acción Nacional en el que el PAN rechaza enérgicamente la violencia del PRD; el otro promocional se refiere al transmitido por la Asociación Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, contratado por particulares.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Comentó que entendió, del oficio recibido, que el primero es un spot que originalmente fue detectado en la página de Internet del Partido Acción Nacional pero que, por un boletín de prensa del propio partido, se anunció que se había entregado a los concesionarios para su transmisión dentro de los tiempos oficiales del IFE, y que está al aire en algunas estaciones de radio desde el día 17, y que personal de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas confirma que ya salió en estaciones de televisión; el otro promocional es el que compra la organización Mejor Sociedad, Mejor Gobierno.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Especificó que el día 16 de abril, fuera de los tiempos oficiales que corresponden a los partidos, en el canal 2 se inició la transmisión de un spot de 20 segundos, de propaganda política en contra de los partidos del Frente Amplio Progresista, que utiliza la misma temática y similar línea argumentativa, en el sentido de que denigra y denosta a los partidos que conforman el Frente, utilizando frases e imágenes para descalificar y equiparar con diversos dictadores el Movimiento de Resistencia Pacífica en Defensa del Petróleo, en el que participa el citado Frente, propaganda política presuntamente atribuida a la asociación Mejor Sociedad, Mejor Gobierno a la que, se señala, pertenecen miembros del PAN.

Preguntó a los integrantes de la Comisión si caben medidas cautelares respecto del promocional del Partido Acción Nacional.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Solicitó que lo volvieran a proyectar.

(Proyección del spot)

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Preguntó si el spot visto estaba al aire en radio.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Respondió que sí, y que se sabía que estuvo primero en la página de Internet del partido y que posteriormente fue entregado al maestro Agíss como parte de sus tiempos oficiales.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Señaló que hay dos expresiones, al inicio y a la mitad.

Intervención: Sí, dice los violentos del PRD, y antes dice también algo de violentos. El PRD es violento.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Solicitó que lo volvieran a proyectar.

(Proyección del spot)

Dr. Rolando De Lassé: Leyó la parte de la resolución del RAP-31 de 2006 en la que el Tribunal Electoral resolvió el asunto del promocional que decía mentir es un hábito para ti, porque la Sala hace un análisis del promocional y finalmente resuelve que son desproporcionados los calificativos: “Por otro lado, es esencialmente fundado el agravio de la actora, consistente en que en el segundo spot contiene una acusación desproporcionada y que por su naturaleza es contraria a derecho, sin que tenga por objeto difundir la plataforma de la fuerza política Alianza por México, pues el promocional solamente está dirigido a descalificar a Andrés Manuel López Obrador. Efectivamente, del análisis del contenido del spot identificado con el número dos, se advierte que la Coalición Alianza por México, por conducto de su candidato Roberto Madrazo Pintado,

descalifica al candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, a través de la frase mentir es un hábito para ti. La afirmación que implica esa frase se encuentra dirigida solamente a demeritar la imagen del candidato frente al electorado, mostrándolo como una persona que por rutina es mentirosa al señalar de forma dogmática y desproporcionada que miente continua y sistemáticamente, sin especificar con claridad de qué manera se llega a tal conclusión, como sería, por ejemplo, aludiendo al cúmulo de hechos que se sirven para poder determinar esa cuestión, debiéndose indicar que comúnmente el concepto de hábito alude a un patrón de conductas reiteradas o la costumbre de actuar... en esas condiciones la afirmación indicada no tiene otro sentido que demeritar directamente la imagen del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, a través de una frase ofensiva e intrínsecamente vejatoria, que no aporta ningún elemento de nivel o de calidad al discurso político o a la deliberación pública seria e informada. En suma, el discurso analizado que aparece en el spot en las condiciones anotadas es desproporcional e inadecuado para lograr transmitir el mensaje principal, consistente en invitar a convocar a debatir...”, y consideró que en el caso en análisis, la frase *los violentos del PRD* pudiera ser desproporcionada y sobra en el promocional, por analogía de lo que dice la Sala Superior en esta resolución.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Expresó que en el texto del primer promocional hay dos expresiones que habría que valorar, la primera alude a la violencia del PRD, dice la violencia del PRD, hace una calificación genérica, pero en el texto posterior sí dice con mayor claridad los violentos del PRD, por lo que habría que revisar esas dos expresiones a la luz de la información que proporciona la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en el sentido de que el spot está al aire en radio, y en virtud del precedente durante el proceso 2006 resuelto por el Tribunal en un caso similar, para tomar la decisión de si la Comisión debe o no pronunciarse respecto de ese punto.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Dejó en reserva el primer promocional y pasó al segundo, comentando que no tenía ninguna duda de que era necesario tomar la medida cautelar de suspender la transmisión del promocional porque había una violación constitucional en la que un particular hace una contratación específica, en el que se habla en contra de partidos políticos.

(Proyección del spot)

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Se pronunció en el mismo sentido que el Presidente de la Comisión, respecto de este promocional.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: También estuvo de acuerdo, pero consideró que había que fundarlo bien; número uno, la ley sí refiere directamente a terceros, el artículo 49, párrafo 4, establece que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular,

y estas palabras son las que se aplican: ni a favor ni en contra de partidos políticos, y además, las infracciones establecidas irán al Libro Séptimo, es un primer elemento.

Continuó explicando que un segundo elemento importante es el artículo 365, en el que claramente se menciona: ...a lograr los objetivos, cesación de los actos o hechos que constituyen la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados; el objetivo es, hay la violación y la necesidad de impedir que siga sucediendo; tercero, se transmitió en algunos canales específicos de televisión, con un alcance específico y con un número de apariciones determinadas, lo que es suficiente para actuar, independientemente de que al resolver la queja se valorará el alcance del daño, pero es importante la medida cautelar porque se sabe el alcance de lo que ya se hizo, y hay que buscar la información del número de veces en que se transmitió, en qué canales y con qué alcance, para fundar la urgencia de la medida cautelar, fundando y motivando con mucho cuidado este acuerdo.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Manifestó acuerdo con lo que expresó el Consejero Sánchez, pero consideró que si se van a definir medidas cautelares, se debe tener certidumbre de que el spot está al aire porque si no, la medida cautelar no tendría absolutamente ningún sentido; el otro punto que hay que tener muy en cuenta, es que la medida cautelar es diferente a la resolución sobre la infracción, y aun y cuando se hubiera transmitido una sola vez en algún lugar, la sanción tendría que actualizarse, desahogar el procedimiento, y en su caso, imponer la sanción que corresponda.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Estuvo de acuerdo en que el segundo promocional debe ser retirado, y preguntó si la Comisión de Quejas y Denuncias es competente para ordenar directamente el retiro, es decir, cómo tiene que materializarse la orden de retiro, quién notifica a las partes involucradas, y antes de eso, si la Comisión de Quejas requiere turnarlo al Consejo General o no.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Consideró que la interpretación que da la posibilidad a la Comisión de Quejas y Denuncias de que adopte las medidas cautelares o las decida, tiene un propósito específico, que es una administración de justicia expedita, y la interpretación correlacionada con el artículo 52, en el sentido de que la Comisión de manera razonada y fundada lo tiene que proponer al Consejo General, implica esperar a que el Consejo General sesione y en ese escenario serían al menos dos días donde podrían ocurrir diversas cosas, y si se toma en cuenta el párrafo que está en la exposición de motivos que dice: "...Cabe precisar que la suspensión de la propaganda partidista es una medida cautelar sujeta a la decisión del Consejo General del IFE, y en su caso, de la Sala Superior del Tribunal...", es decir, no es una sanción a concesionarios o permisionarios; si bien pareciera que el asunto de la medida

cautelar está en el ámbito del Consejo General, por lo que se refiere a los procedimientos ordinario y especial sancionadores, es un hecho concreto que califica la propaganda partidista y ésta es una propaganda contratada por un particular, y en ese sentido se podría interpretar, tomando en cuenta todos estos elementos, que esta Comisión es la que dicta las medidas, haciéndose cargo que está sentando un precedente sobre el tema.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Estimó que la intervención del Consejero Baños da claridad de la fundamentación y sobre todo de la motivación para determinar que sea la Comisión de Quejas quien ordene la medida cautelar. Al respecto, abundó en argumentos: Primero, cuando en términos jurídicos se refiere genéricamente al Consejo General se debe ver en lo específico cómo se materializa la expresión Consejo General, pues hay distintos pronunciamientos del Tribunal Electoral en donde hace referencia específica al Consejo General, y es suficiente la actuación de una Comisión o del propio Secretario, y en este sentido el artículo 365, párrafo 4 del COFIPE no tiene ningún nexo adicional con ningún otro artículo en el que permita llegar a la conclusión de que es el Consejo General quien debe determinar las medidas, ni siquiera en las atribuciones del Consejo General existen las facultades expresas para ello; en segundo lugar, la motivación de la oportunidad es fundamental, porque es cierto que siempre existirán mejores condiciones materiales para que un órgano auxiliar del Consejo General en sentido doctrinal, como es una Comisión, pueda tomar las medidas pertinentes, y por ejemplo, tenga mejores condiciones para poder tomar la decisión; en conclusión, se sumó a la decisión de que sea la Comisión de Quejas y Denuncias la que tome las medidas cautelares en esta primera ocasión y sentar el respectivo precedente en la materia.

Mtro. Hugo Concha: Agregó que el artículo 52 cuando habla de la facultad del Consejo General para ordenar la suspensión inmediata de la propaganda político-electoral dice: lo anterior sin perjuicio de las demás sanciones, es decir, se está refiriendo a esta suspensión como una sanción, por lo que hay que diferenciar muy bien lo que está haciendo esta Comisión, que es solicitar la suspensión de manera temporal mientras se lleva a cabo la investigación, no como una sanción, ni de manera definitiva, pues al término de la investigación resolverá y, en su caso, el Consejo General.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Estando de acuerdo el Consejero Baños, integrante de la Comisión, y con base en las consideraciones realizadas, se toma el siguiente:

Acuerdo: Por unanimidad de los Consejeros Electorales Virgilio Andrade Martínez y Marco Antonio Baños Martínez, se decide establecer como medida cautelar la suspensión inmediata del promocional de la asociación Mejor Sociedad, Mejor Gobierno.

Preguntó cómo se instrumentaría, es decir, quién firma y quién comunica la medida cautelar a la empresa Televisa y a la organización Mejor Sociedad, Mejor Gobierno.

Consejera Electoral María Lourdes del Refugio López: Consideró que debía ser la Secretaría Ejecutiva, porque es quien está solicitando a esta Comisión se pronuncie sobre una acción particular, y la Comisión tendría que contestar a la Secretaría Ejecutiva a partir del documento que recibió el Presidente de la Comisión para que actúe en consecuencia y dé lugar a las diligencias del procedimiento.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Estuvo de acuerdo con la consideración que hizo la Consejera Lourdes López, pero expresó que existen dos posibilidades, que esta Comisión adopte el acuerdo respectivo en una primera modalidad, y comunique lo procedente al Secretario Ejecutivo, turnándole copia del acuerdo emitido y pidiéndole que haga del conocimiento las medidas establecidas a la empresa; la otra posibilidad es que dado que la interpretación que se ha hecho de la ley consiste en que la Comisión de Quejas y Denuncias será la responsable de establecer esas medidas cautelares habiendo discutido el alcance del artículo 52, la Comisión acuerde que el Presidente de la propia Comisión sea el responsable de comunicar lo conducente, aunque el Secretario Ejecutivo es el representante legal de la institución y tiene una participación directa en la instrucción de la correspondiente queja, por lo que aun y cuando se está sentando un precedente lo correcto sería lo que sostuvo la Consejera López.

Consejera Electoral María Lourdes del Refugio López: Agregó que en tanto no se defina en el Reglamento de Comisiones si se asumen atribuciones nuevas para los Consejeros que las integran y las presiden, no se podrían emprender acciones de esta naturaleza desde una Comisión.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Coincidió en que esta Comisión debe remitir el acuerdo a través de su conducto al Secretario Ejecutivo para que él lo notifique a la empresa Televisa y a la organización correspondiente; preguntó si se notificaría a la Secretaría de Gobernación sobre las medidas cautelares tomadas, porque el Instituto es la autoridad única para efectos de determinar lo que procede o no en materia de radio y televisión, tratándose de situaciones de propaganda partidista o político-electoral, pero el artículo 10 de la Ley Federal de Radio y Televisión dice que compete a la Secretaría de Gobernación vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, aunque aclaró que no es el caso, porque no se suspende por su contenido, y preguntó qué sucedería en el caso de que la Televisora o el tercero no accedieran a aceptar la medida cautelar.

Dr. Rolando De Lassé: Respondió que en estricto sentido se tendría que iniciar un procedimiento administrativo diverso por una violación a un mandato de la autoridad electoral.

Consejero Electoral Arturo Sánchez: Propuso que en la fundamentación del acuerdo sobre las medidas cautelares, se agregue el artículo 51, párrafo 1, que dice que el Instituto ejercerá sus facultades a través de los diversos órganos y menciona a la Comisión de Quejas y Denuncias; sobre la pregunta de qué pasaría si no se acatara la orden por parte del permisionario, preocupa el objetivo de lo que quería la ley, y en ese sentido, el peso político de una decisión del Consejo, sería más contundente.

Consejera Electoral María Lourdes del Refugio López: Expresó que la parte que preocupa al Consejero Sánchez sobre la fuerza de la decisión y que inhibiría alguna reacción, si se llevara a Consejo General un asunto de esta naturaleza, al estar presentes también los actores involucrados en este procedimiento, se trataría de un procedimiento ordinario y generaría una condición distinta y lejos de darle fuerza, lo debilitaría.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Solicitó que se volviera a transmitir el spot del PAN para ver cuánto dura, porque en la queja se dice que no dura 20 segundos.

(Proyección de Spot)

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Señaló que dura 20 segundos exactamente.

Mtro. Hugo Concha: Mencionó que en la página 28 de la queja del Partido de la Revolución Democrática, en el último párrafo, dice: "...se tomen las medidas necesarias para que el spot, en caso de... ahí hay una errata, se solicite su difusión, otra errata, la de otro similar por parte del Partido Acción Nacional en los tiempos oficiales del Instituto Federal Electoral no sea transmitido, en virtud de violentar las disposiciones constitucionales y legales. Al respecto es de hacer notar que tal situación de ninguna manera incluiría censura previa, sino más bien una medida precautoria, toda vez que los spots que se denuncian ya han sido difundidos al público, el primero en Internet... y el segundo en el canal 2 de Televisa, por lo que ya han ocasionado sus efectos dañinos y de perjuicio a la parte que represento; por tanto, la medida precautoria estará encaminada a evitar un mayor perjuicio en la ilegal utilización de los tiempos oficiales en radio y televisión, cuya administración está a cargo de esta autoridad."; consideró que el hecho de que el spot del PAN ya se haya conocido, aunque sea por medio de Internet sí obliga a esta Comisión de Quejas a hacer una valoración respecto a la posible violación al artículo 38, 1, b), respecto a sus contenidos, y que si bien no se valora de manera anticipada su contenido, la Comisión tendría que ponderar la pertinencia de dictar la medida cautelar.

Consejera Electoral María Lourdes del Refugio López: Preguntó si hubo alguna comunicación al Comité de Radiodifusión.

Dr. Rolando De Lassé: Contestó que se dio vista al Comité de Radiodifusión con el contenido de los spots, por parte de la Secretaría Ejecutiva, con la intención de que el Comité valore y decida autónomamente.

Mtro. Hugo Concha: Estimó que se estaría estableciendo un precedente respecto a si proceden o no medidas cautelares por supuesta violación al artículo 38, 1, b), sin valorar los contenidos cuando el spot ya se conoce.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Retomó el asunto de la Secretaría de Gobernación, expresando que si se da vista a la Secretaría de Gobernación tiene que ser para algo específico, si se va a pedir su coadyuvancia, porque cuál sería el verdadero alcance que tiene el Instituto y qué pasaría si no hacen caso.

Dr. Rolando De Lassé: Respondió que se abriría un nuevo procedimiento por incumplimiento a una instrucción.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Propuso no dar vista a la Secretaría de Gobernación, y solamente en caso de que haya un incumplimiento se abriría un nuevo procedimiento con las consecuencias y los efectos que pudiese tener.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Estuvo totalmente de acuerdo con la propuesta.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: En cuanto al promocional del PAN, consideró, primero, que está emitido por un partido político, y en ese sentido no se tiene la misma causal del anterior; segundo, es un promocional que cumple con los parámetros que establece la norma respecto de la forma de transmisión porque dura 20 segundos; tercero, se tiene conocimiento de que ya está en el aire, pero cuando el PRD presentó la queja no estaba, y cuarto, si se decide tomar medidas cautelares sería porque se pudiese tratar de una propaganda supuestamente negativa, se suspendería por su contenido y en el caso anterior no se valoró el contenido y ya habría una asimetría respecto de lo decidido en el anterior.

Señaló que si se valora la tomara de una medida cautelar sería en virtud de que hay violación al 38, 1, p), porque no puede haber ninguna otra causa y el segundo promocional también ameritaría el análisis de su contenido porque si no habría una asimetría inexplicable; consideró que habría que verlo en función de tres situaciones: cesación de actos o hechos que constituyan una infracción, evitar la producción de daños irreparables; evitar afectación de principios que rigen los procesos electorales y vulnerar bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este acuerdo, que es el propósito de tomar medidas cautelares.

Añadió que en el caso anterior hay una infracción a la norma constitucional y se afecta el principio de legalidad y el bien jurídico tutelado principalmente de la legalidad en el acceso a la radio y la televisión en temas de debate político-electoral. Decretó un receso para tomar tiempo en el análisis.

(Receso)

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Afirmó que se debe tomar una medida cautelar en relación con el promocional del Partido Acción Nacional, que califica al PRD o a los miembros del PRD como los violentos y habla de que recurren al desorden, la anarquía y a la violencia, y por lo tanto, si se toma la medida cautelar sería por una presunta violación al artículo 38, 1, p), y también a la norma constitucional que prohíbe en todo tiempo pronunciamientos de carácter denigratorio por parte de partidos políticos, lo cual puso a consideración de los integrantes de la Comisión, agregando que la decisión a tomar es fundamental, porque va a marcar la línea de esta institución, respecto del resto de las expresiones que se den y de las campañas electorales de 2009; con base en el sentido que ha tenido la Constitución y los precedentes del Tribunal Electoral respecto del análisis de contenidos y del alcance que han tenido esos análisis, tiene la hipótesis de que el contenido del promocional del Partido Acción Nacional encuadra en una causal que puede ameritar la toma de una medida cautelar para efecto de suspenderlo y para efecto de pedir al Partido Acción Nacional que baje este promocional específico de los medios de comunicación.

Finalmente, comentó que este debate es estrictamente en relación con el contenido del promocional y no tiene qué ver con otras consideraciones respecto de lo que está pasando con el sistema político o las circunstancias específicas que se enfrentan, sino que tomando en cuenta el bien jurídico a tutelar, constituye un precedente para los próximos meses en relación con las expresiones de los partidos políticos y sobre todo tomando en cuenta los precedentes que ha tenido el Tribunal en la materia, por lo que se pronunció por aplicar la medida cautelar de suspender el promocional y comunicárselo así al Partido Acción Nacional.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Estuvo totalmente de acuerdo.

Acuerdo: Por unanimidad de los Consejeros Electorales Virgilio Andrade Martínez y Marco Antonio Baños Martínez, se decide establecer como medida cautelar la suspensión inmediata del promocional del Partido Acción Nacional.

Dr. Rolando De Lassé: Preguntó si en este caso, como el spot lo subió el IFE, tendría que ser el IFE el que lo suspendiera o a quién iría la solicitud de la Comisión de Quejas, si al Comité de Radiodifusión para que le solicite a la televisora que lo suspenda, dándole vista al partido político, porque éste no intervino en la negociación con la televisora.

Mtro. Hugo Concha: Consideró que no sólo incumbe a la televisora, sino también al partido por la difusión de este promocional por otros medios, como es el caso de Internet, por lo habrá que notificarlo en este mismo sentido.

Consejero Electoral Virgilio Andrade: Indicó que se tiene que notificar a tres instancias: al Comité de Radio y Televisión (Dirección de Prerrogativas), al partido político, porque es quien provee los materiales y es la parte directamente involucrada, a las televisoras y empresas de radio, por lo que procede realizar los trámites administrativos correspondientes, solicitando a la Secretaria de esta Comisión, al Secretario Ejecutivo en encargaduría y al doctor Rolando De Lassé su colaboración para poder elaborar los oficios de comunicación correspondientes.

Consejero Electoral Marco Antonio Baños: Solicitó que las resoluciones tomadas se motiven con los argumentos expresados en la sesión, pues podrían servir para reforzar las resoluciones, y dejar con una gran claridad cuáles fueron las reflexiones lógico-jurídicas que emitió la Comisión para sustentar las medidas cautelares que se aprobaron.

Conclusión de la sesión

Rúbricas

Exp: SCG/CAMC/PAN/JL/SON/4/2013

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR LA LIC. LEONOR SANTOS NAVARRO, SECRETARIA DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE SONORA, EL DÍA VEINTISIETE DE MAYO DE DOS MIL TRECE, DENTRO DEL CUADERNO AUXILIAR PARA LA ATENCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/CAMC/PAN/JL/SON/4/2013.

México, Distrito Federal, a treinta de mayo de dos mil trece.

A N T E C E D E N T E S

I. PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE DENUNCIA. Con fecha veinte de mayo de dos mil trece, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número **O/SON/JL/VE/13-0656** signado por el Mtro. Eduardo Manuel Trujillo Trujillo, Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Sonora, a través del cual remite escrito signado por el C. Juan Bautista Valencia Durazo, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Sonora, y anexos, mediante el cual hizo del conocimiento de esta autoridad hechos que en su juicio podrían constituir infracciones a la normatividad electoral, los cuales son del tenor siguiente:

“(...)

Los anteriores requisitos se cumplen en el proemio de la presente demanda así como en la parte final de la misma donde se aprecia las firmas autógrafas de los quejosos o denunciantes.

b) Domicilio para oír y recibir notificaciones. Tal es el requisito ya quedó cubierto en el proemio de la presente demanda.

c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería. Para tales efectos, se acredita la personería con los siguientes documentos:

- *Copia certificada del Poder Notarial 104,756 de fecha, otorgado a Juan Bautista Valencia Durazno, como presidente del Partido Acción Nacional en Sonora.*

d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia.

1. Es un hecho notoriamente conocido que el Partido Acción Nacional que represento, participa en el proceso electoral extraordinario 2013 para elegir a la fórmula de diputados, propietarios y suplente, por el principio de mayoría relativa en el Distrito XVII Local del Estado de Sonora, el cual se encuentra en curso.
2. También lo es que Partido Revolucionario Institucional, participa en dicho proceso y viene haciendo campaña política en gran parte del Estado.
3. Fue a partir del día 4 de mayo del 2012 y en fechas subsiguientes, me he venido percatando tanto por medios televisivos, radiodifusoras, así como medios electrónicos (Youtube, Fecebook, en otras) de que se está transmitiendo en repetidas ocasiones un spot del Partido Revolucionario Institucional denominado 'precampaña para elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro' en el que se contienen mensajes dirigidos a la ciudadanía en general (no solamente a sus militantes) y que contiene expresiones que hacen referencia programas de gobierno y solicitan el apoyo de la ciudadanía para la elección constitucional, cuando apenas dio inicio la etapa de precampaña.

En dicho promocional el Partido Revolucionario Institucional hace una serie de afirmaciones que hacen referencia a programas de gobierno, presentan una plataforma política que se encuentra dirigidas a la ciudadanía en general, toda vez que en citado spot se hacen afirmaciones que van más allá de las pretensiones de un ciudadano que quiere ser postulado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargo de elección popular, como se verá en las líneas que transcribo y que corresponde al spot:

'El PRI si sabe gobernar, el PRI si sabe conciliar, el PRI si escucha a la gente, en el PRI asumimos el compromiso de convenir las oportunidades en el desarrollo de una sociedad que merece tener gobernantes que cumplan su palabra en estricto apego a la ley, necesitamos a tu voto para tener la voz completa de Canje en el Congreso del Estado, contamos con tu apoyo porque estamos transformando México; PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL'.

Afirmaciones que consideramos van más allá de lo que se buscar posesionar a algún candidato entre la militancia de un partido, toda vez que dichas afirmaciones contienen un mensaje que va dirigido a la ciudadanía en general y buscar posicionar al Partido Revolucionario Institucional en el ánimo de los votantes, toda vez que se lanzan frases que hacen referencia a forma de gobierno, presentan una plataforma política y abiertamente solicitan el voto a la ciudadanía.

Lo anterior es así, pues no se busca posicionar a algún candidato entre la militancia del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que el spot 'Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro' contiene un mensaje que va dirigido a la ciudadanía en general y que pretende posicionar al citado partido en el ánimo de los votantes, toda vez que se lanzan frases que hacen referencia a formas de gobierno, presenta una plataforma política y abiertamente solicita el voto a la ciudadanía, lo que violentan los preceptuado en el apartado C de la Fracción III del artículo 14 de la Constitución General de la República, toda vez que se hace referencia a propaganda gubernamental.

Lo anterior es así, en virtud de que el Partido Revolucionario Institucional en su spot afirma **'El PRI si sabe gobernar, el PRI si sabe conciliar, el PRI si escucha a la gente, en el PRI asumimos el compromiso de convenir las oportunidades en el desarrollo de una sociedad que merece tener gobernantes que cumplan su palabra en estricto apego a la ley'** haciendo clara referencia a una plataforma política y de gobierno para la elección constitucional u no para la elección interna del su candidato, lo que constituye un acto anticipado de campaña y un uso indebido de las prerrogativas de los partidos político, pues está haciendo uso del pautado de precampaña para posicionar su propuesta política a la ciudadanía con el objetivo de posesionar a su partido en la elección constitucional, **pues el citado spot literalmente señala 'necesitamos tu voto para tener la voz completa de Cajeme en el congreso del Estado, contamos con tu apoyo porque estamos transformando México; PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL'** sin hacer la referencia de que dicha solicitud del voto este dirigida a la militancia del Revolucionario Institucional, violentando con ello los tiempos establecidos para precampaña y el uso del pautado destinado a tal fin.

Se puede comprobar dichas expresiones calumniosas, denostantes, que faltan a la verdad y que además hacen referencia a programas de gobierno con el disco compacto que se anexa en donde se puede observar el denominada **'Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro'** que además se encuentra registrado en la página de este instituto político. Asimismo, la existencia de dicho spot se puede comprobar con la impresión de la pautas de las transmisiones que se encuentran en poder de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Federal Electoral.

(...)

f) en su caso, las medidas cautelares que se soliciten. Con fundamento en los artículos 368, numerales 3, inciso f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 17 inciso c) del reglamento de Quejas y denuncia del Instituto Federal Electoral se solicita como medida cautelar la suspensión inmediata de las transmisiones o promocionales del Partido Revolucionario Institucional objeto de la presente denuncia a fin de que, mientras se resuelve el fondo de la presente controversia cesen los efectos perniciosos y se reconduzca el presente proceso electoral a los cauces de la legalidad y el Estado constitucional de derecho.

Por todo lo anteriormente expuesto, a esa autoridad administrativa electoral, respetuosamente solicitamos se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por presentado denunciar en contra del Partido Revolucionario Institucional en la vía de Procedimiento Especial Sancionador.

SEGUNDO.- Se dicten la medida cautelar solicitada en la presente denuncia y se sancione al RI en la vía de procedimiento Especial Sancionador y, en su momento se le sancione en los términos de los expresado en esta demanda.

(...)"

II. ACUERDO POR EL QUE SE INTEGRÓ EL CUADERNO DE ANTECEDENTES Y SE REMITIERON LAS CONSTANCIAS A LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL. Con fecha veinte de mayo de dos mil trece, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó un acuerdo por el cual integró el cuaderno de antecedentes identificado con el número CA/006/2013; asimismo, determinó remitir el original de las constancias que integraron el referido expediente al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora, en razón de que los hechos denunciados versaban sobre posibles infracciones dentro del proceso electoral local que se desarrolla en la referida entidad federativa.

III. SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. Con fecha veintiocho de mayo de dos mil trece, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número **CEE/SEC-405/2013**, signado por la Lic. Leonor Santos Navarro, Secretaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora, mediante el cual solicita lo siguiente:

"Por este conducto me permito saludarlo y en cumplimiento al acuerdo emitido por este Consejo, le informo que el día veintiséis de Mayo de 2013, dentro del expediente CEE/DAV-01/2013, formado con motivo de la denuncia interpuesta por Dr. Juan Bautista Valencia Durazo, Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en contra del Partido Revolucionario Institucional, se dictó un auto que a la letra dice:

AUTO.- EN HERMOSILLO, SONORA, A VEINTISEIS DE MAYO DE DOS MIL TRECE.-----
 Vistos los oficios de cuenta, se tiene por recibido el oficio número SCG/1984/2013 y sus anexos que remite a este organismo electoral el C. Lic. Edmundo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como el oficio número O/SON/JL/VE/13-670 y sus anexos que remite a este organismo electoral el C. Eduardo Manuel Trujillo Trujillo, Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Sonora del Instituto Federal Electoral mediante los cuales remiten los originales y comunican a este Consejo Estatal Electoral el acuerdo dictado por dicho funcionario electoral federal consistente en remitir al Consejo Estatal las constancias originales de la queja presentada ante el Instituto Federal Electoral por el Partido Acción Nacional en contra del Partido Revolucionario Institucional por considerar que corresponde a la autoridad electoral estatal la competencia para conocer la queja señalada dado que se da dentro del marco del proceso electoral extraordinario que se desarrolla en el Distrito XVII, para los efectos de que se dé inicio del procedimiento sancionador respectivo y, si se advirtiere la necesidad de adoptar una medida cautelar, se remita la solicitud correspondiente a la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 18 del Reglamento correspondiente de dicho Instituto-----En mérito de lo anterior, se tienen por recibidas las constancias originales remitidas por la autoridad electoral federal para los efectos conducentes, y con las mismas fórmese el expediente que corresponda, háganse las anotaciones de estilo, regístrese en el libro consecutivo de control de este Consejo bajo el número CEE/DAV-01/2013.-----

-----Consecuentemente, se tiene al C. Juan Bautista Valencia Durazo, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Sonora, presentando denuncia en contra del Partido Revolucionario Institucional, haciendo para tal efecto una serie de manifestaciones a las que se contrae en su ocuroso, mismas que se tienen por reproducidas en este apartado como si a la letra se insertaren en obvio de repeticiones innecesarias, mediante las cuales se denuncia la transmisión de un spot por parte del Partido Revolucionario Institucional en medios televisivos y radiodifusoras, así como a través de internet (youtube, facebook), que contiene el siguiente mensaje: 'El PRI si sabe gobernar, el PRI si sabe conciliar, el PRI si escucha a la gente, en el PRI asumimos el compromiso de convenir las oportunidades en el desarrollo de una sociedad que merece tener gobernantes que cumplan su palabra en estricto apego a la ley, necesitamos tu voto para tener la voz completa de Cajeme en el Congreso del Estado, contamos con tu apoyo porque estamos transformando México; PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL', mensaje que, a juicio del denunciante, constituye acto anticipado de campaña electoral, asimismo denigraciones o denostaciones a las instituciones.-----

-----En virtud de que la Secretaría de este Consejo Estatal advierte que la denuncia cumple con todos y cada uno de los requisitos previstos en el artículo 17 del Reglamento en Materia de Denuncias por Actos Violatorios del Código Electoral para el Estado de Sonora, se acuerda admitir la denuncia presentada por el C. Juan Bautista Valencia Durazo, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Sonora, en contra del Partido Revolucionario Institucional, solamente en lo que se refiere a la probable comisión de actos anticipados de precampaña, que se encuentra prevista en el artículo 370, fracción V, del Código Electoral Estatal. No se admite la denuncia por actos denigratorios o denostaciones mediante la difusión del spot de referencia, ya que respecto de la denuncia de tales actos es competente el Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo previsto en la tesis de jurisprudencia 25/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro 'PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS'.-----

----- Asimismo, se tienen por ofrecidos los medios de prueba que acompañó el denunciante a su escrito de denuncia, consistentes en copia certificada del poder notarial otorgado al C. Juan Bautista Valencia Durazo como Presidente del Partido Acción Nacional; disco compacto que contiene el spot denominado 'Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro'; y documental pública en vía de informa consistente en impresión de las pautas de las transmisiones del Spot 'Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro' y toda información relacionada con las mismas que deberá solicitarse a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, probanzas que serán valoradas en el momento procesal oportuno.-----

-----En consecuencia emplácese al Partido Revolucionario Institucional, en el domicilio que tiene registrado ante este Consejo, ubicado en Colosio y Kennedy Número 4 de la Colonia Casa Blanca, de esta ciudad, para que

comparezca al presente procedimiento administrativo sancionador especial, debiéndosele correr traslado con copia de la denuncia, de las pruebas ofrecidas, de las constancias que obran en el presente expediente, así como del presente auto, y requiérasele para que señalen domicilio en esta ciudad de Hermosillo, Sonora, donde oír y recibir notificaciones, apercibiéndosele que de no hacerlo así, las subsecuentes notificaciones aún las de carácter personal le surtirán efectos mediante los estrados del Consejo Estatal Electoral. Se señalan las ONCE HORAS DEL DÍA 05 DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL TRECE, para que tenga verificativo la AUDIENCIA PÚBLICA prevista en los artículos 20 y 21 del Reglamento en Materia de Denuncias por Actos Violatorios al Código Estatal Electoral para el Estado de Sonora, la cual habrá de efectuarse en las oficinas que ocupa este organismo estatal electoral, ubicado en CALLE LUIS DONALDO COLOSIO NÚMERO TREINTA Y CINCO 35, ESQUINA CON BULEVARD ROSALES, COLONIA CENTRO DE ESTA CIUDAD DE HERMOSILLO, SONORA, en la que se escuchará a los presuntos infractores y se les recibirán las pruebas que aporten en su defensa. Cítese al partido denunciado para que, a través de su representante, comparezcan a la hora, fecha y lugar a la audiencia pública antes señalada, apercibiéndoseles que en caso de no comparecer a la misma, perderá su derecho para hacerlo con posteridad.-----

----- Toda vez que el partido denunciante ofreció como prueba informe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral a que se hizo antes referencia, deberá girarse atento oficio a dicha unidad administrativa del organismo electoral federal para el efecto de solicitarle que, dentro de los tres días siguientes a la recepción del oficio, rinda a este Consejo Estatal informe sobre impresión de las pautas de las transmisiones del Spot 'Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro' y toda información relacionada con las mismas que obre en su poder.-----

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 98, fracción XLIII, del Código Electoral Estatal y 35 del Reglamento en Materia de Denuncias por Actos Violatorios a dicho Código, y en ejercicio de la facultad de investigación que tiene este Consejo Estatal, requiérase a la Comisión de Monitoreo de Medios de Comunicación de este organismo electoral, informe sobre si el spot denominado 'Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro', cuyo contenido se ha hecho referencia, se ha transmitido en medios televisivos y radiodifusoras del estado, así como a través de internet (youtube, facebook), desde cuándo se ha transmitido y con qué frecuencia, informe que deberá rendir dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del presente auto.-----

Por otra parte, toda vez que el partido denunciante solicita como medida cautelar la suspensión inmediata de las transmisiones o promocionales del Partido Revolucionario Institucional objeto de la presente denuncia, mismas que según el partido denunciante se ha difundió entre otros medios en la radio y televisión, antes de que inicie el periodo de campaña en el proceso electoral extraordinario en curso, periodo que comienza a partir del 30 de mayo del presente año, asimismo que las medidas cautelares tratándose de la difusión de propaganda en radio y televisión corresponde imponerlas al Instituto Federal Electoral en términos de lo dispuesto por el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la tesis de jurisprudencia emitida en ese sentido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal de rubro 'MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIR EN RADIO Y TELEVISIÓN', con fundamento en el artículo 18, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, **se acuerda solicitar al Secretario de este organismo electoral federal la adopción de la medida cautelar solicitada por el partido denunciante, a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos y se vulneren los principios rectores del proceso electoral.**-----

----- - - - Respecto de la suspensión de la propaganda en cuestión en el internet (youtube, facebook), este Consejo acordará lo procedente una vez que la Comisión de Monitoreo de Medios de Comunicación rinda su informe sobre la transmisión de la propaganda referida.-----

----- - - - Se tiene al denunciante por autorizados para intervenir en el presente procedimiento a los Licenciados Everardo Rojas Soriano, Armando Mujica Ramírez, Alejandra Velázquez Ramírez, Alberto Efraín García Corona, Yadira Karen Malagón Moneda, Sergio César Sugich Encinas, Mario Aníbal Bravo Peregrina, Luis Carlos Cha Flores y Paulina Guadalupe Peterson Ramírez.-----

-----Notifíquese de la admisión de la presente denuncia, en los precisos términos antes mencionados, al denunciante en el domicilio señalado en su escrito de denuncia.-----

Con fundamento en el artículo 12 del Reglamento que Regula el Funcionamiento del Consejo Estatal Electoral, sus Comisiones, los Consejos Distritales Electorales y los Consejos Municipales Electorales, se

comisiona al personal de la Unidad Oficial de Notificadores para que en auxilio de la Secretaría de este organismo notifique al Partido Revolucionario Institucional el presente auto.-----

--- Se ordena a la Secretaría hacer del conocimiento del presente auto al C. Lic. Edmundo Jacobo Molina, Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.-----

--- Lo anterior, con fundamento en los artículos 3, 4, 98 fracción XLIII, del Código Electoral para el Estado de Sonora, y 1°, 4, 5, 17, 19, 20, 21 y 35 del Reglamento del Consejo Estatal Electoral en Materia de Denuncias por Actos Violatorios al Código Electoral para el Estado de Sonora.-----

----- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE- ASÍ LO ACORDÓ Y FIRMÓ EL C. CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MAESTRO FRANCISCO JAVIER ZAVALA SEGURA, POR ANTE LA SECRETARIA DEL CONSEJO, LICENCIADA LEONOR SANTOS NAVARRO, CON QUIEN SE ACTÚA Y DA FE. DOY FE-

En virtud de lo anterior, le solicito atentamente para que dentro de los tres días siguientes a la recepción del presente oficio, rinda a este Consejo Estatal informe sobre impresión de las pautas de las transmisiones del Spot "Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro" y toda información relacionada con las mismas que obre en su poder, así como la adopción de la medida cautelar solicitada por el partido denunciante, a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos y se vulneren los principios rectores del proceso electoral."

IV. ACUERDO POR EL QUE SE INTEGRÓ EL CUADERNO AUXILIAR RESPECTIVO Y SE ORDENARON DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. Mediante proveído de fecha veintinueve de mayo de dos mil trece, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, integró el cuaderno auxiliar de medidas cautelares, el cual quedó registrado con el número de expediente citado al rubro y requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a efecto de que proporcionara información sobre la difusión del promocional denunciado.

V. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Con fecha treinta de mayo dos mil trece, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tomando en consideración los resultados de la investigación preliminar practicada, acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias.

VI. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. Con fecha treinta de mayo de dos mil trece, se celebró la Novena Sesión Extraordinaria de carácter urgente de dos mil trece de la Comisión de Quejas y Denuncias, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y:

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Que en términos de lo dispuesto por los artículos 51, numeral 1, inciso e); 52, numeral 1; 356, numeral 1, inciso b); 365, numeral 4, y 368, numeral 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 17, numerales 1, 2, 3, 4 y 6 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, y con base en lo que establece la Jurisprudencia 24/2009 de rubro "**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", la Comisión de Quejas y Denuncias es el órgano del Instituto Federal Electoral competente para determinar lo conducente respecto a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores, previstos en el Libro Séptimo del ordenamiento legal en cita.

Del mismo modo, con base en lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los autos del recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-012/2010, en el cual se determinó lo siguiente:

El Instituto Federal Electoral es competente para conocer y resolver de todos los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, cuando se den las siguientes violaciones:

- a) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales; lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafos noveno y décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.
- c) Tratándose de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas, violación prevista por el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Tratándose de difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, supuesto previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, fue sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil nueve, en donde, al abordar el contenido del artículo 41, Base III, párrafo segundo de la Carta Magna, se evidenciaron las cuatro reglas prohibitivas contenidas en ese numeral, respecto de las cuales el Instituto Federal Electoral tiene competencia exclusiva y excluyente.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución de fecha tres de marzo de dos mil diez, al resolver los autos del expediente de contradicción de criterios SUP-CDC-13/2009, formado con motivo de la posible contradicción de criterios, entre lo sostenido por la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, promovido por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, determinó lo siguiente:

“1. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad con atribuciones para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, entendida dicha facultad en sentido amplio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartados A, B y D; 116, fracción IV, inciso i), así como 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

2. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad con competencia, para conocer de las denuncias y quejas en contra de violaciones a la normativa electoral federal en materia de radio y televisión y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, mediante procedimientos expeditos.

3. Las autoridades electorales locales encargadas de la organización y vigilancia de sus procesos electivos, sólo pueden realizar y emitir los actos tendentes a ejecutar las bases, reglas y lineamientos generales, previamente establecidos por el Instituto Federal Electoral, en tratándose de la administración de los tiempos de radio y televisión.

4. En materia de radio y televisión, las autoridades locales están facultadas para: a) Analizar actos que sirvan de base para probar la existencia de conductas antijurídicas de naturaleza estrictamente local; b) Tomar en consideración determinaciones firmes de la autoridad federal que sirvan para la integración de sus expedientes y la resolución de los asuntos de su competencia, y c) Solicitar el apoyo y colaboración de autoridades locales y federales, y requerir información a particulares, con el fin de contar con los elementos suficientes para la investigación y resolución de sus asuntos.

5. Las determinaciones de las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, dictadas dentro del ámbito de sus atribuciones y que pudieran estar vinculadas con radio y televisión, siempre que no constituyan pronunciamiento o invasión de la competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral, podrán ser impugnadas ante los tribunales y autoridades jurisdiccionales locales y, en su caso, por la Sala Regional del Tribunal Electoral Federal competente.

6. Las determinaciones de las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal que indebidamente invadan la esfera de competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral, podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aun cuando el asunto contenga otro tipo de temas y elementos, en atención al principio de continencia de la causa.”

Así, se colige que en los procesos electorales federales o locales, en los que se aduzca una violación a la normatividad federal, esto es, contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión; incumplimiento de pautas; difusión de propaganda electoral que denigre a las instituciones, partidos políticos, o que calumnien a las personas y difusión de propaganda gubernamental, será el propio Instituto Federal Electoral, el que de oficio o a instancia de parte, dé inicio al procedimiento especial sancionador y, de estimarlo oportuno, adopte las medidas cautelares conducentes para preservar la materia sobre la que se resolverá el fondo del asunto.

Por otra parte, en relación con las medidas cautelares, tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Libro Séptimo, Título Primero, Capítulos Primero al Cuarto, como el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, facultan a la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto, para que se pronuncie sobre la pertinencia o no de adoptar las citadas medidas.

De lo anterior se tiene que el legislador dotó de facultades exclusivas al Instituto Federal Electoral para administrar los tiempos y el acceso a radio y televisión y facultó a su Comisión de Quejas y Denuncias para pronunciarse sobre las medidas cautelares tratándose de radio y televisión.

Por todo lo expuesto, es que se puede concluir que de conformidad con el criterio adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la resolución del recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-012/2010, efectivamente el Instituto Federal Electoral tiene competencia para adoptar las medidas cautelares conducentes con el objeto de preservar la materia sobre la que se resolverá el fondo del asunto a través de la apertura de un cuadernillo auxiliar, cuando estemos ante la posible infracción a la normatividad electoral local y fuera de los supuestos a que hemos hecho referencia relacionados con la competencia originaria de esta autoridad.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS. Que resulta procedente reseñar los hechos denunciados por el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Sonora, en contra del Partido Revolucionario Institucional, y que la Lic. Leonor Santos Navarro, Secretaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora, hace del conocimiento de esta autoridad electoral federal, mediante el oficio número CEE/SEC-405/2013, los cuales son del tenor siguiente:

- Que a partir del día cuatro de mayo de dos mil doce (sic) y en fechas subsecuentes, se ha transmitido en radio y televisión un spot del Partido Revolucionario Institucional denominado **“Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro”**, cuyo contenido es del tenor siguiente: ***“El PRI sí sabe gobernar, el PRI sí sabe conciliar, el PRI sí escucha a la gente, en el PRI asumimos el compromiso de convenir las oportunidades en el desarrollo de una sociedad que merece tener gobernantes que cumplan su palabra en estricto apego a la ley, necesitamos tu voto para tener la voz completa de Cajeme en el Congreso del Estado, contamos con tu apoyo porque estamos transformando México; PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.”***
- Que considera que dicho promocional contiene un mensaje que va dirigido a la ciudadanía en general y pretende posicionar a dicho instituto político en el ánimo de los votantes, toda vez que se lanzan frases que hacen referencia a formas de gobierno, presentan una plataforma política y abiertamente solicitan el voto a la ciudadanía, lo que supuestamente violenta lo preceptuado en el

apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución General de la República, en virtud de que se hace referencia a propaganda gubernamental.

- Que al señalarse en el spot de mérito que *“El PRI sí sabe gobernar, el PRI sí sabe conciliar, el PRI sí escucha a la gente, en el PRI asumimos el compromiso de convenir las oportunidades en el desarrollo de una sociedad que merece tener gobernantes que cumplan su palabra en estricto apego a la ley...”*, se hace una clara referencia a una plataforma política y de gobierno para la elección constitucional y no para la elección interna de su candidato, lo que constituye un acto anticipado de campaña y un uso indebido de las prerrogativas de los partidos políticos, pues se hace uso del pauta de precampaña para posicionar su propuesta política a la ciudadanía en la elección constitucional.
- Que de igual forma, en el spot de mérito se señala que *“necesitamos tu voto para tener la voz completa de Cajeme en el Congreso del Estado, contamos con tu apoyo porque estamos transformando México; PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.”*, sin que se haga referencia a que dicha solicitud del voto esté dirigida a la militancia del Partido Revolucionario Institucional, violentando con ello los tiempos establecidos para la pauta de precampaña.

Al respecto, debe decirse que el denunciante señala que los promocionales denunciados se transmitieron en radio, televisión y diversos medios electrónicos, sin embargo, del oficio número CEE/SEC-405/2013, signado por la Lic. Leonor Santos Navarro, Secretaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora, se puede advertir que la solicitud de medidas cautelares hace referencia exclusiva a la difusión de los spots controvertidos únicamente en radio y televisión, mas no así en Internet, por lo que esta autoridad resolutoria se pronunciará respecto de la posibilidad de decretar medidas cautelares por cuanto hace a los materiales televisivos y radiales.

TERCERO. EXISTENCIA DEL MATERIAL DENUNCIADO. Que si bien la Lic. Leonor Santos Navarro, Secretaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora, en el oficio número CEE/SEC-405/2013, señala que se trata de un promocional difundido en radio y televisión, el cual se identifica como **“Precampaña para la elección extraordinaria del Distrito XVII Cajeme Centro”**, debe precisarse que de las diligencias practicadas por esta autoridad electoral federal, en particular del oficio número **DEPPP/1257/2013**, mediante el cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto da respuesta al requerimiento formulado por la autoridad sustanciadora, dicha Dirección identifica los promocionales controvertidos con los folios **RV00431-13** y **RA00618-13**, tal y como se aprecia del contenido del oficio en comento, el cual es del tenor siguiente:

“Al respecto, y en atención a lo solicitado en el inciso a) de su requerimiento, me permito informarle que derivado del monitoreo efectuado a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM) en

las emisoras de radio y televisión en el estado de Sonora durante el periodo que comprende del 15 al 29 de mayo de 2013, con corte a las 18:00 horas, se detectó la difusión del promocional identificado con la clave **RV00431-13**, tal y como se precisa a continuación:

FECHA INICIO	PRI-SON	Total general
	RV00431-13	
16/05/2013	1	1
17/05/2013	1	1
Total general	2	2

Por cuanto hace a la información solicitada en los incisos **b) y d)**, y toda vez que la respuesta al inciso anterior fue afirmativa, acompaña al presente, en medio magnético, en la carpeta identificada como **ANEXO 1**, el reporte de monitoreo generado en el SIVeM, conforme a las especificaciones señaladas en la respuesta al apartado a). En dicho reporte podrá encontrar el detalle de cada una de las detecciones registradas; es decir, emisora, entidad federativa, material, versión, duración esperada, fecha y hora del impacto.

Asimismo, me permito informarle que los materiales identificados con los folios RV00431-13 y RA00618-13 fueron pautados como parte de las prerrogativas de acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión a que tiene derecho el Partido Revolucionario Institucional, y su vigencia fue la siguiente:

Registros	Duración	Partido Político	Versión	Oficio petición del partido subir transmisión		Oficio petición del partido bajar transmisión		Vigencia
				Número	Fecha	Número	Fecha	
RV00431-13	30 Seg	PRI	PRI -SON	Escrito fecha 25 de abril 2013	25-abr-13	Escrito fecha 2 de mayo 2013	02-may-13	A partir del 4 al 10 de mayo 2013
RA00618-13	30 Seg	PRI	PRI -SON	Escrito fecha 25 de abril 2013	25-abr-13	Escrito fecha 2 de mayo 2013	02-may-13	A partir del 4 al 10 de mayo 2013

Acompaña al presente en medio magnético como **ANEXO 2** el escrito de fecha 25 de abril del año en curso a través del cual el representante del Partido Revolucionario Institucional solicitó la difusión de los promocionales señalados con anterioridad.

En relación con el inciso **c)**, se remite en medio magnético en la carpeta identificada como **ANEXO 3**, el Catálogo de representantes legales de los concesionarios y permisionarios a nivel nacional, en el cual podrá encontrar el nombre del representante legal, el concesionario o permisionarios y el domicilio legal de la emisora de televisión en la cual se registraron detecciones de conformidad con el reporte de monitoreo señalado.

Finalmente en la carpeta identificada como **ANEXO 4**, se remite un testigo de grabación de cada uno de los promocionales que fueron objeto de la queja presentada por el Partido Acción Nacional."

Como se observa, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, informó a esta autoridad sustanciadora que únicamente detectó la transmisión del promocional identificado con la clave **RV00431-13**, los días dieciséis y diecisiete de mayo de dos mil trece, con un impacto, respectivamente.

En ese sentido, se debe señalar que el Partido Revolucionario Institucional, el día veinticinco de abril de dos mil trece solicitó la transmisión de los promocionales **RV00431-13** y **RA00618-13**, a partir del cuatro de mayo de la presente anualidad,

asimismo, mediante escrito de fecha dos del mismo mes y año, requirió que se dejaran de transmitir, por lo que la vigencia de transmisión de los mismos fue durante el periodo del cuatro al diez de mayo de dos mil trece.

Bajo estas premisas, de las constancias que obran en autos, resulta válido colegir que los promocionales identificados con las claves **RV00431-13** y **RA00618-13**, corresponden a la pauta del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Sonora; **al día de hoy no se encuentran transmitiendo.**

Una vez señalado lo anterior, debe decirse que tanto el oficio número **DEPPP/1257/2013** como los monitoreos en los que se sustenta, constituyen **documentales públicas**, en términos de lo previsto en los artículos 358, numerales 1, y 3 inciso a), y 359, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el dispositivo 34, numeral 1, inciso a), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, razón por la cual, lo asentado en el oficio de mérito tiene valor probatorio pleno.

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el rubro ***“MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.”***

CONCLUSIONES:

Como se advierte de los elementos de prueba que obran en autos, la autoridad sustanciadora tuvo por acreditado, que si bien los materiales denunciados corresponden a la pauta del Partido Revolucionario Institucional para la elección extraordinaria del estado de Sonora, lo cierto es que **del monitoreo realizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, se observa que únicamente se detectó la difusión del promocional identificado con la clave RV00431-13, los días dieciséis y diecisiete de mayo de dos mil trece, con un impacto, respectivamente, por lo que resulta válido colegir que al día de hoy, los promocionales tanto en radio como en televisión, no se encuentran transmitiendo.**

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR. Que en atención a lo anterior, lo procedente es que esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, determine si ha lugar o no, a adoptar alguna medida cautelar respecto de los hechos denunciados.

En ese sentido, y siguiendo lo sostenido por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-12/2010, es posible afirmar que conforme a la doctrina, las medidas cautelares también han sido identificadas como providencias o medidas precautorias y tienen por objeto mediato, evitar un grave e irreparable daño a los interesados o a la sociedad, con motivo de la tramitación

de un determinado procedimiento, vinculando a todos aquellos que tengan que ver con su observancia, a fin de salvaguardar el bien jurídico de que se trate, sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no se acaten, y tienen como características:

- a. Que proceden de oficio o a petición de parte y podrán ser decretadas hasta antes de que se dicte la resolución definitiva;
- b. Que no podrán concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ellas pudiera obtener el solicitante;
- c. Que la medida cautelar podrá ser modificada o revocada cuando ocurra un hecho superveniente que la fundamente, y
- d. Que para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares del procedimiento en que se decreten.

En consecuencia, se puede argumentar que las medidas cautelares establecidas por el legislador en esta materia, tienen como finalidad 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 bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral realizó el monitoreo solicitado durante el periodo comprendido del quince al veintinueve de mayo del presente año, con corte a las dieciocho horas, y que únicamente detectó la transmisión del promocional identificado con la clave RV00431-13, los días dieciséis y diecisiete de mayo de dos mil trece, con un impacto respectivamente, esta autoridad electoral considera que **en el presente caso, no se colman las hipótesis de procedencia de la solicitud formulada por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en el estado de Sonora, toda vez que no existe materia para decretar la medida cautelar solicitada, porque a la fecha en que se actúa, ya no se transmiten los materiales televisivo y radial denunciados identificados con los folios RV00431-13 y RA00618-13.**

A mayor abundamiento, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza que tiene esta autoridad respecto de la realización de hechos consumados, pues como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia

electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la base de hechos que ya no acontecen.

Por tanto, la solicitud de medidas cautelares planteada respecto del spot difundido en radio y televisión, es improcedente.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente proveído esta autoridad ha determinado la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares al no apreciar de forma evidente una violación que ponga en riesgo alguno de los principios que rigen el proceso electoral y/o a los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, dado que se tiene la certeza de que a la fecha el promocional denunciado **ya no está siendo difundido**, ello no constituye una determinación respecto de la existencia o no de una infracción que pudiera llegar a determinarse por la autoridad electoral local al resolver el fondo del presente asunto.

Por lo expuesto, es que esta autoridad determina **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por **la Lic. Leonor Santos Navarro, Secretaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora**, en razón de que como quedó evidenciado en las líneas que anteceden, se ha determinado que cuando no exista la necesidad urgente de hacer cesar una conducta perniciosa, no es dable dictar medidas cautelares, pues se trata de hechos que ya no están ocurriendo, y la finalidad de las medidas cautelares consiste en hacer cesar posibles conductas infractoras presentes que puedan causar un daño irreparable a los bienes jurídicos tutelados.

QUINTO. Que con fundamento en el artículo 41, párrafo segundo, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 51, numeral 1, inciso e); 52, numeral 1; 356, numeral 1, inciso b); 365, numeral 4, y 368, numeral 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 17, numerales 1, 2, 3, 4 y 6 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, esta Comisión de Quejas y Denuncias emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declaran **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas por **la Lic. Leonor Santos Navarro, Secretaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora**, en términos de los argumentos vertidos en el Considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho organismo público autónomo, para que notifique personalmente a **la Secretaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora**, el contenido del presente acuerdo.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Novena Sesión Extraordinaria de Carácter Urgente de dos mil trece de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el treinta de mayo de dos mil trece, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Marco Antonio Baños Martínez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Maestro Alfredo Figueroa Fernández.

Rúbrica