Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Apuntes monográficos

Rafael Caballero Álvarez

Introducción

La figura procesal, que será abordada en las siguientes páginas, tiene un origen relativamente reciente en comparación con el resto de las reglamentadas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), cuya entrada en vigor se remonta a 1996. Se trata del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador (REP), el cual fue incorporado a la LGSMIME por la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014. Vale la pena precisar que el Procedimiento Especial Sancionador (PES) tiene su origen en la reforma electoral previa de 2007-2008.

Esta cronología parecería sugerir que entre 2007 y 2014 no existía un recurso para combatir las resoluciones adoptadas por la autoridad competente en materia de PES, pero esta es una percepción equivocada, ya que antes de 2014 la entidad con competencia para conocer y resolver los PES era el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual modificó su denominación y naturaleza con la reforma electoral de 2014, cuando, además de la federal, adquirió competencia nacional. Conforme a este esquema, las decisiones adoptadas por el IFE en materia de PES se podían controvertir ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante el Recurso de Apelación (RAP), previsto en el artículo 3, numeral 1, inciso b), de la LGSMIME.

La reforma de 2014 reestructuró el esquema de atribuciones y competencias en materia de PES, tanto de la autoridad administrativa electoral como de la jurisdiccional en el ámbito federal, es decir, las que asisten al TEPJF y al Instituto Nacional Electoral (INE), recién creado entonces. Más adelante se explicará a detalle este proceso.

Las siguientes páginas están dedicadas a ofrecer apuntes monográficos sobre el REP —tal como lo sugiere el título— con los que se integrará un documento básico sobre el tema a fin de cumplir dos propósitos específicos: divulgación y consulta. Es decir, por un lado, puede ser útil para que personas no doctas en la materia conozcan las características principales de este medio de impugnación y, por otro, podría servir de material de consulta para personas de-

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

dicadas a la academia y a litigar asuntos electorales, en consonancia con el objetivo general que persigue esta obra colaborativa.

Génesis y naturaleza del procedimiento especial sancionador

A pesar de que este libro contará con un capítulo dedicado a los procedimientos sancionadores electorales, en el que se describirán pormenorizadamente tanto el PES como el Procedimiento Ordinario Sancionador (POS), es inevitable no abordar el primero en esta sección si se toma en consideración que el medio de impugnación que aquí se comenta, el REP, es la figura procesal adecuada para controvertir las resoluciones en esa materia.

Como se adelantó en la introducción, el PES se origina en la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008 en materia electoral, aunque su germen no radica en el ámbito legislativo, sino en el jurisdiccional.

El 15 de marzo de 2006, en el marco de la elección federal para renovar al titular del Poder Ejecutivo, la Coalición por el bien de Todos —conformada por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia (que con posterioridad cambiaría su denominación por la de Movimiento Ciudadano)— solicitó al secretario general del Consejo General del IFE la inclusión de un punto en el orden del día referente al proyecto por el que se ordenara a la Coalición Alianza por México —integrada por los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM)— el retiro de promocionales en radio, televisión e internet que a su juicio no cumplían con la normatividad constitucional federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), piedra angular del sistema electoral en términos normativos en aquel momento.[1]

La pretensión de la Coalición por el bien de Todos era una respuesta a la propaganda negativa que la Coalición Alianza por México había implementado en contra del candidato presidencial de la promovente, Andrés Manuel López Obrador, aunque hay que recordar que hubo otros actores que igualmente impulsaron una campaña negra contra López Obrador al catalogarlo como un peligro para México. Incluso, algunos de estos actores eran particulares que, en tal calidad, históricamente no solían hacer proselitismo abierto en favor o en contra de candidato alguno.[2]

El Consejo General rechazó la propuesta al estimar que no era atendible la petición de la coalición actora por no existir una vía adecuada para su canalización. Ante tal decisión, la Coalición por el bien de Todos interpuso un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF, identificado con la clave alfanumérica SUP-RAP-17/2006.

1 En 2014 se derogaría y sería reemplazado por el ordenamiento actualmente vigente: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

2 Habrá que recordar igualmente que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) contrató espacios en radio y televisión para difundir mensajes en contra de López Obrador y que algunas empresas en particular hicieron campaña velada en beneficio del candidato postulado por el Partido Acción Nacional (PAN) —a la sazón ganador de la elección, Felipe Calderón Hinojosa—, aprovechando el color azul que da identidad gráfica a sus marcas. Esto explica en buena medida que desde 2007 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prohiba que los particulares contraten espacios comerciales con fines de propaganda electoral.

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

En la sentencia, la Sala Superior estimó que, contrario a lo argumentado por el IFE, este sí contaba con las atribuciones necesarias para conocer y resolver la litis planteada por la coalición actora, aunque le concedió al Consejo General que el procedimiento ordinario sancionador no era la vía correcta para resolverla. Asimismo, la Sala Superior consideró que era necesario satisfacer las formalidades esenciales para la resolución del problema.

En este orden de ideas, la decisión del Tribunal consideró, entre otras cosas, los siguientes aspectos:

1) Que el Consejo General del IFE poseía las facultades de vigilancia de las disposiciones constitucionales y legales,[3] de los partidos políticos nacionales,[4] así como la capacidad para requerir a la Junta General Ejecutiva la investigación de hechos que afectaran los derechos de los partidos políticos o el desarrollo del proceso electoral.[5] Asimismo, que contaba con facultades implícitas que servían para instrumentar el ejercicio de las facultades explícitas.
2) Que las facultades del Consejo General se encontraban en función de las obligaciones de los partidos políticos, de ahí que el IFE contara con atribuciones para cumplir y hacer cumplir el orden jurídico electoral.
3) Que las atribuciones del Consejo General del IFE, inevitablemente, se vinculan con el desarrollo del proceso electoral, por lo que podía ejercer acciones que le permitiesen inhibir y corregir faltas a la normativa electoral.
4) Que para hacer efectivas las facultades explícitas del Consejo General del IFE era necesario un procedimiento preventivo y correctivo capaz de restaurar el orden normativo electoral cuando las irregularidades estuvieran en curso. Así pues, debía existir un procedimiento distinto al ya existente en la ley.
5) Que el procedimiento debía contener los siguientes elementos:
   a) Proporcionar al demandado una noticia completa de la demanda o denuncia;
   b) Otorgar oportunidad a las partes o al posible afectado para aportar pruebas;
   c) Otorgar la posibilidad a las partes y al posible afectado de expresar alegatos,
   d) Culminar el proceso mediante una resolución "que dirima las cuestiones debatidas".[6] Asimismo, debía cumplir con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Derivado de estos criterios se aprobó con posterioridad la Jurisprudencia 12/2007. PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO,[7] en la cual se insiste en que la autoridad administrativa electoral tiene facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos

3 COFIPE, artículo 73, referido en la sentencia SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición "Por el Bien de Todos". Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006

4 *Ibidem*, artículo 82, numeral 1, inciso h).

5 *Ibidem*, artículo 82, numeral 1, inciso t).

6 SUP-RAP-17/2006, *op. cit.*, nota 3.

7 Jurisprudencia 12/2007. PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

comiciales. Por ende, puede instaurar procedimientos abreviados para cesar situaciones contrarias a derecho que atenten contra los principios rectores de las elecciones.[8]

Como se puede advertir, el propósito consistía en instaurar un procedimiento que privilegiara la prevención y corrección a fin de depurar posibles irregularidades, así como que permitiera restaurar el orden jurídico violado. Dicho procedimiento, en efecto, no estaba previsto en la ley electoral federal, pero ello no podía constituir un obstáculo para cumplir el deber de vigilar y controlar la actividad en los procesos electorales, de ahí que bastara con seguir uno en forma breve, en el cual se observaran las formalidades esenciales para cumplir con la garantía de audiencia de las partes, para decidir lo pertinente.[9]

Tal criterio fue adoptado por el legislador federal en el COFIPE, debido a que en la reforma legal se rediseñó el régimen sancionador electoral y disciplinario, al tiempo que se establecieron nuevos procedimientos, entre ellos el especial, para los actos producidos dentro de los procesos electorales, vinculados con la propaganda.[10] En ese sentido, la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia electoral incorporó a la base normativa del COFIPE la regulación del PES, atribuyendo al secretario ejecutivo y a los vocales ejecutivos de las juntas distritales del IFE la facultad de instrucción del procedimiento, mientras que al Consejo General y a los consejos distritales y locales correspondía la resolución, todo ello en un plazo máximo de cinco días, de acuerdo a lo establecido en la ley.

Conforme a lo descrito, se puede afirmar que el propósito general del PES es, por definición, sancionar conductas infractoras, pero lo que le da identidad es su naturaleza sumaria. Al respecto, Lorenzo Córdova Vianello, presidente del Consejo General del INE, apunta que:

> la existencia de los procedimientos administrativos sancionadores y, en particular, el denominado especial, constituyen un eslabón en la configuración de la legalidad electoral durante los procesos electorales federales, pues si bien es cierto que su objetivo es precisamente sancionar las infracciones cometidas por los partidos políticos, candidatos, precandidatos y aspirantes, entre otros, en dicha temporalidad, no puede pasar desapercibido que más que la sanción lo que se busca es suspender de forma expedita los efectos nocivos de dichas conductas dentro de un proceso electoral.[11]

El procedimiento administrativo especial sancionador, continúa Córdova, tiene una naturaleza restauradora del orden legal dentro de un proceso electoral.[12]

Esto se debe a que prácticamente todas las denuncias respecto a cualquier vulneración al conjunto de reglas aplicables al modelo de comunicación política se resuelven por la vía del PES, en el entendido de que la autoridad debe actuar pronto para impedir que tales infracciones perduren en el tiempo y extiendan sus efectos perniciosos.

---

8 Alanis Figueroa, María del Carmen, "La jurisprudencia del TEPJF: Fuente formal de la reforma electoral 2007-2008", *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, p. 15.

9 *Idem.*

10 *Idem.*

11 Córdova Vianello, Lorenzo. 2012. "Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador", *Folios, publicación de reflexión y análisis,* México, Año V, número 27, 2012, pp. 52-57.

12 *Idem.*

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

En tal sentido, el PES es la vía procesal indicada para resolver asuntos relacionados con denuncias en materia de propaganda electoral, política y gubernamental ilícitas, calumnia, acceso indebido a radio y televisión fuera de los tiempos administrados en exclusividad por el INE, actos anticipados de campaña y precampaña, así como por utilización de recursos públicos con fines electorales, según lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, y por violar los periodos de veda electoral establecidos actualmente en la LGIPE, en específico en los artículos 210, numeral 1, y 251, numeral 4.[13]

También vale la pena señalar que el 13 de abril de 2020 se reformó el artículo 442 de la LGIPE, de modo que en su numeral 2 desde entonces se señala que las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género se sustanciarán igualmente a través del PES.[14]

La incorporación del REP a la ley de medios de impugnación

Entre los años 2013 y 2016 se llevaron a cabo varias reformas a la CPEUM que en su momento fueron catalogadas como estructurales en muy diversas materias: educativa, energética y político-electoral, entre otras. Para los propósitos de este texto, vale la pena puntualizar las modificaciones que se observan en los artículos 41 y 99 de la reforma del 10 de febrero de 2014. En el primer caso, para el tema que aquí se comenta, resulta conveniente llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

1) En el Apartado A de la base III del artículo 41 se refrenda la potestad exclusiva del ahora INE para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para sus propios fines y para el ejercicio del derecho de acceso permanente a estos medios, que asiste a los partidos políticos nacionales, de conformidad con las reglas contenidas en los incisos que se enlistan en esa misma porción normativa.
2) También en el Apartado A de la base III se mantiene la prohibición expresa para que partidos políticos y candidatos contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.[15]

13 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

14 *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2020, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

15 En complemento a esta disposición, en la fracción VI del artículo 41 constitucional se señala, a partir de esta reforma, que en la legislación secundaria se deberá establecer el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, en el cual se considerarán tres causales nuevas que se relacionan con el modelo de comunicación política y el PES, a saber: que se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; que se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley; y que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. DOF. 2014. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral,* 10 de febrero de 2014, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

3) En el Apartado B se establece que, para fines electorales en las entidades federativas, el naciente INE administrará 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 a las reglas generales que ahí mismo se precisan y según lo que determine la ley.
4) En el Apartado C se señala tajantemente que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos, estos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.
5) Finalmente, en el Apartado D se ubica la base constitucional del rediseño en materia de PES, producto de la reforma electoral de aquel 2014, ya que se señala que corresponderá al INE llevar a cabo las investigaciones sobre las infracciones a las normas contenidas en esa misma fracción del artículo 41 e integrar el expediente para someterlo a conocimiento y resolución del TEPJF; ello mediante procedimientos expeditos en los términos que disponga la ley.

Es importante señalar que en el Apartado D también se reconoce al INE la atribución de imponer medidas cautelares por infracciones denunciadas por la vía del PES, es decir, por la vulneración a las reglas generales contenidas en el mismo artículo 41 en materia de propaganda, campañas y precampañas, así como respecto al uso de recursos públicos con fines electorales y calumnia.

Por lo que se refiere al artículo 99, el rediseño del PES impactó en el contenido de la actual fracción IX del párrafo cuarto, en el cual se establecen cuáles son los asuntos que corresponde resolver al TEPJF de forma definitiva e inatacable:

> Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.[16]

Como complemento de lo anterior vale la pena señalar que, en el artículo segundo del régimen transitorio del decreto de reforma constitucional mencionado, se ordena al Congreso de la Unión llevar a cabo una reforma legal para estar en condiciones de ejecutar los mandatos constitucionales. En específico en la fracción II, inciso i) del citado artículo transitorio segundo se menciona que en la ley general que regule los procesos electorales deberán preverse las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

Así, la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral obligó al legislador a producir nuevos instrumentos legales, como la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) y la LGIPE, que reemplazó al antiguo COFIPE. Además, fue necesario llevar a cabo reformas a dos instrumentos ya existentes: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y la LGSMIME.

16 *Ibidem.*

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Por lo que corresponde a la LGIPE, es importante señalar que el Capítulo IV quedó dedicado a regular el PES, de tal suerte que entre los artículos 470 y 477 se describen las reglas procesales para su funcionamiento. En el entendido de que —se insiste— existirá un capítulo destinado a los procedimientos sancionadores electorales, no se abundará en esta parte, solo se menciona como referencia. Lo que sí vale la pena destacar es que en esta porción normativa se hace alusión a la Sala Regional Especializada (SRE) del TEPJF como nueva instancia encargada de resolver los PES.[17] El sustento jurídico para la creación de la SRE, a su vez, se encuentra en la reforma a la LOPJF publicada en el mismo decreto del 23 de mayo de 2014 en el *DOF* con el que entró en vigor la LGIPE.[18]

Algunos de los principales aspectos que se modificaron en la LOPJF se refieren a lo siguiente:

1) En el artículo 185 se refiere que el TEPJF funcionará en forma permanente con una Sala Superior, siete salas regionales y una Sala Regional Especializada.[19]
2) En el artículo 186, que se refiere a los asuntos que son competencia del TEPJF, se indica en la fracción III que este organismo jurisdiccional debe resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del INE.[20]
3) En el mismo artículo, para lo que aquí interesa, se señala que el TEPJF también será competente para resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, además de estar facultado para imponer las sanciones que correspondan.[21]
4) En el artículo 192 se señala que las salas regionales, incluida la especializada, se deben integrar por tres magistrados y que esta última tendrá su sede en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México.
5) En el artículo 195, párrafo tercero, se estableció que los procedimientos especiales sancionadores previstos en la LGIPE serían conocidos y resueltos por la SRE, con sede en la Ciudad de México, como ya se indicó.

Adicionalmente, en el artículo Segundo del régimen transitorio del decreto de reforma a la LOPJF del 23 de mayo de 2014, se estableció que la SRE debería entrar en funcionamiento conforme a dos supuestos concretos:

---

17 LGIPE, artículo 475, *op. cit.*, nota 14.

18 DOF. 2014. *Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 23 de mayo de 2014, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014

19 En el artículo Segundo Transitorio del decreto de reforma de la LOPJF del 23 de mayo de 2014 se señaló que las dos salas regionales adicionales a la especializada que se consideran en esta reforma deberían iniciar actividades en septiembre de 2017. Sin embargo, en la práctica nunca se concretó la instalación de estas salas.

20 *DOF*, 2014, artículo 186, fracción III, inciso g), de la LOPJF, *op. cit.*, nota 20.

21 *Ibidem*, inciso h).

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

> 1. Antes del inicio del proceso electoral 2014-2015, el Senado deberá designar a los Magistrados integrantes de la Sala Especializada conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución. Una vez integrada dicha Sala, deberá iniciar funciones y ejercer las atribuciones que le otorga el presente Decreto.
> 2. El Instituto Nacional Electoral continuará conociendo de los procedimientos especiales sancionadores que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, así como de los que se interpongan posteriormente, hasta en tanto entre en funcionamiento la Sala Especializada establecida en el presente Decreto.[22]

Es pertinente señalar que el 7 de junio de 2021 se publicó en el *DOF* una nueva LOPJF, además de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación (LCJPJF), sumado a que el decreto también se refiere a otros ordenamientos afectados con esta reforma judicial,[23] la cual fue catalogada por el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Arturo Saldívar Lelo de Larrea, como la más importante en los últimos 25 años.[24]

En el siguiente apartado se señalan los aspectos de la nueva LOPF que tengan alguna relación con el REP, cuando se describan las características actuales de esta figura. Para complementar esta sección de antecedentes es útil puntualizar que con la redistribución de competencias, que se dio en 2014, el INE redujo su carga contenciosa, lo que va más acorde con su naturaleza administrativa, dejando esta responsabilidad a la autoridad jurisdiccional representada por la SRE. En palabras del exlegislador Santiago Torreblanca Engell:

> Este nuevo modelo que se implementó para la resolución de los procedimientos especiales sancionadores convirtió a la institución administrativa (INE) en la encargada de "recibir las quejas, emplazar a las partes, realizar las diligencias, escuchar a las partes en audiencia, formular conclusiones y remitir los expedientes a la autoridad jurisdiccional" siendo esta última la encargada de dictar sentencia al respecto. Con ello, este nuevo modelo introdujo un sistema de impartición de justicia bidimensional en donde dos instituciones se encargan de impartir una justicia electoral más expedita, cierta y neutral.[25]

---

22 *DOF*. 2014, *op. cit.,* nota 19.

23 *DOF*. 2021. Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021

24 Esto fue expresado por el ministro Saldívar en una conferencia de prensa que ofreció el 6 de agosto de 2021, en la que también manifestó que la reforma consolidaba a la SCJN como un auténtico tribunal constitucional, además de que permitiría avanzar en el combate de raíz a la corrupción y al nepotismo, formar una auténtica carrera judicial de excelencia basada en el mérito, construir una defensoría pública al servicio de la gente más pobre y marginada e instalar decididamente la paridad de género en el aparato judicial, entre otras cuestiones. Saldívar, Arturo. 2021. Versión estenográfica de la conferencia de prensa que ofreció el ministro Arturo Zaldívar, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Ciudad de México, 6 de agosto de 2021, https://arturozaldivar.com/wp-content/uploads/2021/08/VERSIO%CC%81N-ESTENOGRA%CC%81FICA-DE-LA-CONFERENCIA-DE-PRENSA-QUE-OFRECIO%CC%81-EL-MINISTRO-ARTURO-ZALDI%CC%81VAR.pdf

25 Iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Santiago Torreblanca Engell, del Grupo Parlamentario del PAN, dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de noviembre de 2017. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/12/asun_3649388_20171213_1511480603.pdf

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Ahora bien, el REP, por tratarse de un medio de impugnación en materia electoral, en realidad encuentra su sustento jurídico en la ley en la materia. En este orden de ideas, en el mismo decreto, publicado el 23 de mayo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, se incluyó una reforma a la LGSMIME que consistió en incorporar un libro sexto, a efecto de especificar las reglas particulares del REP, las cuales serán descritas en el capítulo siguiente.

Finalmente, vale la pena destacar un aspecto importante desde la introducción y el capítulo de generalidades del PES que se refiere directamente al mecanismo para combatir resoluciones en esta materia. Como ya se señaló, en el esquema previo a la reforma de 2014, el INE era la autoridad encargada de recibir las denuncias presentadas en materia de PES, de sustanciar el procedimiento, llevar a cabo las diligencias y actividades de investigación correspondientes, resolver y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, así como de adoptar las medidas cautelares que estimase convenientes para evitar que una posible conducta infractora expandiera sus efectos nocivos por no ser atajada con oportunidad.

Es posible que esto ya haya quedado lo suficientemente claro con lo expuesto hasta esta parte, pero lo que se desea enfatizar es que en este modelo las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa se combatían ante la autoridad judicial, representada por la Sala Superior del TEPJF. En tal sentido, por tratarse de acuerdos y resoluciones emitidas por el INE, el medio de impugnación adecuado para combatirlos era el RAP, previsto en el Título Tercero de la LGSMIME.

Como se verá a continuación, el REP se trata de un medio de impugnación nuevo que deriva de esta redistribución de competencias entre el INE y el TEPJF, el cual resulta procedente para combatir decisiones de la autoridad administrativa en materia de medidas cautelares —en cualquier supuesto, ya sea que hayan sido concedidas o rechazadas— y también para controvertir decisiones de naturaleza judicial respecto a los asuntos de fondo que sean resueltos por la SRE. La autoridad encargada de resolver estos recursos, tanto en el viejo como en el actual esquema, es la Sala Superior del TEPJF.

Esta dualidad del REP respecto a que es un medio de impugnación para combatir decisiones de una autoridad administrativa (el INE), lo mismo que respecto a las adoptadas por una autoridad judicial (la SRE), sin duda es un distintivo de esta figura impugnativa.

Regulación del REP

Una vez que se han expuesto los antecedentes de este medio de impugnación, a continuación se describirá su regulación actual.

En realidad, la regulación de esta figura procesal es muy breve. La reforma de 2014 a la LGSMIME incorporó a esta una amplia estructura normativa al respecto, aunque con un contenido sucinto. Así, en la actualidad este ordenamiento cuenta con un Libro Sexto denominado: Del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, del cual deriva un Título Único intitulado: De las Reglas Particulares; este, a su vez, contiene un capítulo único de rubro: De la Procedencia y Competencia.

El contenido de esta estructura normativa consta solo de dos artículos: el primero es el 109, en el cual se señalan los actos o resoluciones previstos en la LGIPE que pueden ser combatidos a través del REP. Básicamente se trata de tres supuestos. En el numeral uno de este

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

artículo, inciso a), se señala que el REP será procedente en contra de las sentencias dictadas por la SRE del TEPJF. En el inciso b) del mismo artículo y mismo numeral se establece que también el REP procederá en contra de las medidas cautelares que emita el INE, a las cuales hace referencia el Apartado D, Base III, del artículo 41 de la CPEUM, es decir, aquellas que son adoptadas por el INE en materia de PES. En el siguiente apartado de este texto se abundará sobre la importancia de las medidas cautelares. Finalmente, en el inciso c) de esta misma porción normativa se establece que el REP también es procedente para combatir el acuerdo de desechamiento que emita el INE con motivo de una denuncia igualmente en materia de PES, es decir, en contra de las resoluciones que adopte esta autoridad administrativa, en las que decida no aplicar las medidas cautelares solicitadas por la parte actora que presente una denuncia por presuntas conductas infractoras sancionables, igualmente por la vía del PES.

En el numeral dos de este mismo artículo se hace explícito que la Sala Superior del TEPJF será la autoridad competente para conocer de este recurso.

El numeral tres de este artículo es sumamente importante en términos procesales, porque en él se establecen los plazos para impugnar tanto las sentencias dictadas por la SRE, como las resoluciones en materia de medidas cautelares emitidas por el INE. Para el primer caso se señala que el plazo correspondiente es de tres días, los cuales empiezan a contarse a partir del día siguiente de que el actor haya sido notificado de la resolución correspondiente. Por otro lado, el plazo para controvertir el acuerdo de adopción de medidas cautelares por parte del INE será de 48 horas, contadas a partir de la imposición de tales medidas.

No se establece un plazo explícito para combatir el acuerdo de desechamiento de las medidas cautelares, pero el TEPJF ha establecido mediante la Jurisprudencia 11/2016 que el plazo es de cuatro días.[26] Más adelante se explica el fundamento de este criterio.

Es importante destacar la brevedad de los plazos para impugnar, sobre todo respecto al acuerdo de medidas cautelares, lo cual responde a la naturaleza expedita del PES. Igual de relevante es destacar que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, de tal suerte que los sábados, domingos y días festivos cuentan para la interposición de los medios de impugnación y la realización de actuaciones a cargo de las autoridades electorales. En cambio, cuando la violación reclamada se da en periodos ordinarios, es decir, fuera de los procesos electorales federal o locales, únicamente se cuentan los días hábiles, o sea, se exceptúan sábados, domingos y días festivos establecidos en términos de la ley.[27]

De conformidad con lo dispuesto en la LGSMIME, existen dos formas de contar los plazos: por horas y por días. Cuando los plazos se señalan por horas, el conteo se hace de momento a momento. Por ejemplo, si la sesión donde se emite un acuerdo de medidas cautelares que se desea impugnar concluye a las 18:21 horas del 15 de agosto del año de la elección, la demanda de impugnación debe presentarse dentro de las 48 horas siguientes, es decir, máximo a las 18:21 horas del 17 de agosto de ese año. En contraste, cuando el plazo se señala por días,

26 Jurisprudencia 11/2016. RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 43, 44 y 45.

27 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 7, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

estos se considerarán en su integridad, iniciando a las cero horas (00:00) y concluyendo a las 24 horas (24:00).[28]

El siguiente artículo de la LGSMIME sobre las reglas particulares del REP es el 110, el cual señala que, para la tramitación, sustanciación y resolución de este recurso resultan aplicables, en lo conducente, las reglas de procedimiento establecidas en la misma ley de medios de impugnación y, en particular, las señaladas en el recurso de apelación contenidas en el Título Tercero del Libro Segundo.

Como se puede observar, la técnica legislativa para incorporar el REP a la LGSMIME fue bastante simple, ya que únicamente se hacen explícitos los supuestos de procedencia y los plazos de impugnación. En lugar de que el legislador desarrollase un contenido procesal específico para el funcionamiento de esta figura, optó por vincularla con las reglas de procedimiento aplicables a otro medio de impugnación ya existente: el RAP. Esto puede resultar positivo en términos de simplificar pero, en aras de esa economía de diseño procesal, hay algunos aspectos que quedaron incluso incompletos, como los referentes a los plazos para impugnar los acuerdos de desechamiento de medidas cautelares emitidos por el INE, algo que incluso podría sugerir cierta precariedad en la técnica legislativa. De hecho, en los documentos que dan cuenta de la discusión parlamentaria sobre la reforma de la LGSMIME en 2014 no se advierte algo que justifique la ausencia de un contenido más robusto sobre reglas de procedencia particulares para el REP.[29]

Esto es lo que explica en buena medida que el plazo establecido para impugnar los acuerdos de desechamiento del INE sobre medidas cautelares haya sido fijado mediante un criterio judicial adoptado por la Sala Superior del TEPJF ante tal omisión legislativa. En este sentido, a continuación se exponen las consideraciones que sostienen la Jurisprudencia 11/2016, de rubro: RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS:

> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, entre otras, contra las medidas cautelares y el acuerdo de desechamiento de una denuncia que dicte el Instituto Nacional Electoral; asimismo, en el párrafo 3 del precepto citado, se establece, como regla específica, que el plazo para impugnar las medidas cautelares es de cuarenta y ocho horas. Sin embargo, toda vez que en dicho precepto no se prevé un plazo para impugnar los acuerdos de desechamiento o incompetencia de una denuncia, y en el artículo 110, párrafo 1 de la ley referida se establece que para la tramitación, sustanciación y resolución del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador serán aplicables, en lo conducente, las reglas del procedimiento establecidas para el recurso de apelación, es inconcuso que el plazo para impugnar tales actos es de cuatro días,

28 *Idem.*

29 Con posterioridad a la reforma constitucional en materia político-electoral y la que aplicó a la legislación secundaria en 2014, el TEPJF, a través de su Centro de Capacitación Judicial Electoral —hoy Escuela Judicial Electoral— integró un sitio electrónico especializado sobre la reforma, el cual continúa disponible en la red. En este se pueden consultar varios documentos asociados al tema, incluidas las iniciativas presentadas por las distintas fracciones parlamentarias y el dictamen de las comisiones unidas. Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2014. *Consulta Reforma electoral 2014*, https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

> atendiendo a lo dispuesto en la regla general prevista en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ante la ausencia de una previsión especial al respecto.[30]

Entre los aspectos procesales del RAP que resultan aplicables al REP se puede citar lo referente al artículo 42 de la LGSMIME, en el sentido de que el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del INE,[31] en este caso si se asume como una sanción la imposición de medidas cautelares.

Igualmente, en el artículo 44, numeral 1, inciso a), se establece que la Sala Superior es competente para resolver el RAP cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del INE y, en lo conducente, los de la Contraloría General del mismo, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del INE, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores. Naturalmente, la vinculación con el REP se refiere al primer supuesto, es decir, respecto a que la Sala Superior es competente para resolver impugnaciones sobre actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en este caso, al acuerdo de adopción de medidas cautelares o en torno al acuerdo de desechamiento de estas.

Por lo que respecta a la nueva LOPJF, que entró en vigor en 2021, en realidad no hay cambios sustantivos que impacten en la naturaleza del PES, en la composición orgánica del TEPJF o en los aspectos procesales del REP. Sin embargo, tomando como referente algunos de los contenidos abordados en el capítulo previo, en el que se describieron las reformas de 2014 a este ordenamiento, quizá sea pertinente señalar los siguientes de la nueva ley:[32]

1) En los artículos 165 y 173 se sigue haciendo referencia a que el TEPJF se integra por una Sala Superior, siete regionales y una regional especializada que tiene su sede en la Ciudad de México.
2) En el artículo 166, fracción III, inciso a), se señala que el TEPJF es competente para resolver actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
3) En el mismo artículo y fracción, inciso h), se señala la competencia del TEPJF para resolver: "Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan".
4) En el mismo artículo, fracción V, se establece que el Tribunal es competente para resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia.

30 Jurisprudencia 11/2016, *op. cit.*

31 El texto íntegro de este artículo es: "Artículo 42.1. En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral". Se reproduce aquí para ilustrar que en general en este ordenamiento no se actualizaron las referencias al INE en lugar del IFE, ni a la LGIPE en lugar del COFIPE, lo cual también podría ser otro indicio de una técnica legislativa un tanto descuidada.

32 *DOF*. 2021, *op. cit.*

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

5) En el artículo 176, último párrafo, se menciona que los PES previstos en la LGIPE serán conocidos y resueltos por la SRE.

El actual esquema del PES obliga a que en algunas ocasiones los asuntos sean escindidos en atención a las características de los casos, lo que significa que puede haber hasta cuatro resoluciones tomadas por tres distintas autoridades en torno a una misma conducta infractora denunciada. Para explicar esto, a continuación se plantea un ejemplo hipotético:

1. El partido político A denuncia un spot del partido B transmitido por televisión como parte de sus prerrogativas, en el que supuestamente calumnia a un candidato postulado por el partido A, razón por la cual este solicita la aplicación de medidas cautelares por parte del INE para suspender la transmisión del spot referido.
2. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del INE, a partir de lo dispuesto en los numerales 6 y 7 del artículo 471 de la LGIPE, admite la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción y emplaza al denunciante y al denunciado para que comparezcan en una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de 48 posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le corre traslado de la denuncia con sus anexos.
3. La UTC estima que el spot denunciado cuenta con elementos que efectivamente podrían constituir calumnia electoral, en función de lo cual propone a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE la adopción de medidas cautelares dentro del mismo plazo de 48 horas, según lo establecido también en el artículo 471, numeral 8.
4. El partido B es notificado de la decisión tomada por el INE respecto a sacar del aire el spot denunciado como medida cautelar.
5. El partido B tiene 48 horas para presentar un REP ante el mismo INE como autoridad responsable,[33] a efecto de que la Sala Superior resuelva lo conducente.[34]
6. La Sala Superior puede confirmar el acuerdo de medidas cautelares dictado por el INE, en cuyo caso se deberá mantener el spot fuera del aire, o bien revocar esta determinación, lo que obligaría al INE a volver a pautar el mensaje en cuestión. Cualquiera de las dos posturas que asuma la Sala Superior al respecto será una decisión inapelable.[35]
7. Al mismo tiempo que se desahoga lo descrito entre los incisos 3 y 6, la UTC debe llevar a cabo todas las diligencias descritas en el Capítulo IV de la LGIPE sobre el PES.[36] Para

33 El artículo 9, numeral 1, de la LGSMIME establece que "Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado". LGSMIME, *op. cit.*, nota 29.

34 Al respecto, es importante tener presente lo dispuesto por el TEPJF en 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.

35 Textualmente el artículo 477, numeral 1, establece: "Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes: a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto". *Ibidem*.

36 Como se señaló reiteradamente, las particularidades del PES no se describen en este capítulo, en el entendido de que en esta misma obra se incluye uno específico sobre los procedimientos sancionadores especial y ordinario.

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

los propósitos de este texto, cabe mencionar que el artículo 473 de la LGIPE establece que, una vez celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, la UTC deberá turnar de forma inmediata el expediente completo a la SRE, así como un informe circunstanciado, exponiendo, en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo.

8. En el artículo 477 de la LGSMIME se señala que las sentencias que resuelva el PES pueden tener en general dos tipos de efectos:
   a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto
   b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en la ley.

   En tal sentido, a la SRE le corresponde resolver las cuestiones de fondo y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.[37]
9. Finalmente, las partes involucradas pueden controvertir la sentencia emitida por la SRE ante la Sala Superior por la vía del REP, en cuyo caso tienen un plazo de tres días contados a partir de que se les notifica la resolución correspondiente, como ya se indicó. La Sala Superior puede confirmar la sentencia emitida por la SRE, revocarla, o bien modificarla mediante la revocación de solo algunos de los resolutivos de la sentencia impugnada. Como órgano de última instancia, los asuntos que resuelva la Sala Superior en materia de REP son definitivos e inatacables.

La relevancia de las medidas cautelares

Para complementar lo planteado en los capítulos previos, en esta breve sección se destacará la relevancia de las medidas cautelares como componentes fundamentales del PES.

Siguiendo a José Roldán Xopa,

> una de las carencias insistentemente señaladas del procedimiento sancionador ordinario se refería a los instrumentos capaces de hacer frente, de manera expedita, a acciones que alteran la regularidad de los procesos electorales. Estas medidas permitirían precautoriamente prevenir y corregir tales prácticas.[38]

De acuerdo con el autor, el concepto de medidas cautelares es propio del derecho procesal civil, ya que en el derecho administrativo se suelen denominar medidas preventivas, provisionales o de seguridad. Al igual que en estas ramas del derecho, en el ámbito comicial su

[37] Sobre este respecto es conveniente tener en consideración la Jurisprudencia 20/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40. También resulta relevante tener presente la Tesis LXXVIII/2015, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS RESULTADOS DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PODRÁN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA RESOLVER EL FONDO DE LA DENUNCIA. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 106 y 107.

[38] Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, IFE, 2012, https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/01_ProcesoEspecialSancionador.pdf

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

propósito fundamental consiste en cesar hechos o actos que constituyan una infracción a la legislación y así evitar la producción de daños irreparables que afecten los principios que rigen los procesos electorales. En tal sentido, las medidas cautelares son vías incidentales que buscan evitar daños irreparables en contra de aquellos sujetos relevantes para el derecho electoral.[39]

Algunos criterios de jurisprudencia que resultan relevantes sobre medidas cautelares y que guardan relación con el tema expuesto en estas páginas se concentran en el cuadro que se incorpora como Anexo al presente, además de los ya referidos a lo largo del ensayo.

Conclusiones

Como apuntes finales se ofrecen los siguientes:

1) Sin duda, fue un acierto que el TEPJF ordenara al IFE en 2006 la creación de un procedimiento especial en forma de juicio que se distinguiera por su naturaleza abreviada, a fin de evitar que una posible conducta infractora ampliara sus efectos mientras no fuera atajada.
2) Resultó doblemente acertado que el legislador regulara con precisión esta figura con la reforma electoral de 2007-2008, con la cual se gestaron las bases del actual modelo de comunicación política, en aras de procurar el principio de equidad en la contienda.
3) En el esquema que prevaleció de 2008 a 2014, el IFE muy probablemente estaba sujeto a un desgaste mayor en términos de litigiosidad, ya que era la instancia encargada de conocer los asuntos en materia de PES, por lo cual le correspondía sustanciar el procedimiento, realizar las investigaciones correspondientes, resolver y, en su caso, imponer las sanciones a su alcance. Si a esto se agrega que los representantes de los partidos políticos tomaban parte de la discusión en torno a los acuerdos de resolución adoptados por el Consejo General, tal vez la tensión con los partidos políticos fuera mayor en comparación con el modelo actual.
4) En este antiguo esquema tenía sentido que las decisiones sobre la adopción de medidas cautelares y las resoluciones de fondo sobre los asuntos que el Consejo General resolvía en materia de PES se desahogaran por la vía del RAP y que fuera la Sala Superior quien resolviera, en última instancia, de conformidad con lo establecido en la LGSMIME.
5) Como se comentó en este capítulo, el actual esquema del PES resulta beneficioso porque aligera la carga contenciosa del INE y delega la responsabilidad de resolver las cuestiones de fondo a la autoridad judicial, en primera instancia representada por la SRE.
6) Con el modelo dual del PES, adoptado en 2014, resultó indispensable regular la figura del medio de impugnación adecuado para combatir las resoluciones en esta materia, lo cual se hizo de manera muy somera en la LGSMIME, quizá en grado extremo, ya que se advierte una omisión legislativa respecto al plazo para impugnar los desechamientos.

[39] *Idem.*

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

7) Probablemente la experiencia acumulada entre 2007 y 2014 facilitó que en la práctica el REP funcionara sin demasiados contratiempos una vez incorporado a la LGSMIME, a pesar de que su característica dual para resolver impugnaciones respecto a resoluciones de distinta naturaleza era completamente innovadora.
8) Probablemente la misma experiencia sistematizada fue lo que contribuyó a aceptar las reglas procesales particulares aplicables al RAP como propias.
9) La facultad reconocida en la ley para que el INE adopte medidas cautelares es pertinente para contener los estragos de una posible conducta infractora, y el hecho de que la Sala Superior tenga la facultad de confirmar su adopción o desechamiento es acorde con su naturaleza de autoridad judicial.
10) Los plazos establecidos en la ley, o bien en la jurisprudencia del TEPJF para presentar un RAP son razonables y afines al carácter expedito del PES.

Anexo

Cuadro 1. Jurisprudencia y tesis relevantes en materia de medidas cautelares

Jurisprudencia	Rubro	Consideraciones
Jurisprudencia 17/2019	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS VOCALES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, TIENEN FACULTAD PARA EMITIR ACUERDOS DE INCOMPETENCIA	De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 470, 471, párrafo 6, y 474, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias; y 57, párrafo 2, del Reglamento Interior, ambos del Instituto Nacional Electoral, se advierte que los Vocales Ejecutivos de las juntas locales o distritales, en los procedimientos especiales sancionadores que sean de su competencia, ejercerán las facultades señaladas para la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del referido Instituto. En ese sentido, si tienen la atribución de dictar acuerdos de admisión, de desechamiento, los relativos a la solicitud de medidas cautelares y todos aquellos que incidan en la tramitación de los procedimientos sancionadores, también pueden emitir acuerdos de incompetencia, al advertir que las conductas denunciadas se refirieren a un tema del conocimiento exclusivo de otra autoridad.
Jurisprudencia 14/2015	MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA	La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación.

Jurisprudencia	Rubro	Consideraciones
		en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.
Jurisprudencia 22/2010	SENTENCIA INCONGRUENTE. SE ACTUALIZA CUANDO SE DESECHA LA DEMANDA Y A SU VEZ, AD CAUTELAM, SE ANALIZAN LAS CUESTIONES DE FONDO	El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda decisión de los órganos de impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia de la resolución y la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente; por ello, si se determina la improcedencia del medio de impugnación y se desecha una demanda, no debe abordarse el estudio del fondo de la litis planteada, pues lo contrario, aun cuando se haga ad cautelam, atenta contra el mencionado principio de congruencia.

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación.

Jurisprudencia	Rubro	Consideraciones
Jurisprudencia 16/2009	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO	De la interpretación sistemática de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador tiene el carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, 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 extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual 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.
Jurisprudencia 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	De la interpretación sistemática de los artículos 52, 365, párrafo 4 y 368, párrafo 8, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral está facultada para ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la difusión en radio y televisión de propaganda política electoral, a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente. Lo anterior, porque el legislador previó que en la instrumentación y resolución del procedimiento especial sancionador, participen distintos órganos del Instituto Federal Electoral, de modo que mientras facultó a la citada comisión para decretar, dada su urgencia, dicha medida cautelar, por otra parte depositó en el Consejo General del propio instituto, no sólo la emisión de la decisión final de dicho procedimiento, sino también las facultades expresas para pronunciarse respecto de tales medidas cautelares.
Tesis XXII/2019	MEDIDAS CAUTELARES. PARA INHIBIR LA CONDUCTA INFRACTORA EN SU INTEGRALIDAD LA AUTORIDAD PUEDE ORDENAR EL RETIRO DE TODA LA PUBLICIDAD RELACIONADA, SI ELLO NO GENERA CARGAS EXCESIVAS	De lo dispuesto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que es posible dictar medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador con la finalidad de garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho probablemente afectado, así como evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Federal o la legislación electoral aplicable. La instrumentación de estas medidas debe asegurar el cese provisional

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación.

Jurisprudencia	Rubro	Consideraciones
		de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción para que, cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral, y el restablecimiento del orden jurídico presuntamente trasgredido. En ese sentido, una medida cautelar eficaz es aquella que inhibe, de forma temporal y transitoria, la continuación de la conducta infractora en su integralidad, sin imponer al sujeto obligado cargas excesivas o de imposible cumplimiento, y no aquella que limite o seccione sus efectos a hechos en lo individual y que, desde un análisis preliminar, deje abierta la posibilidad de que persista la transgresión a la norma. En consecuencia, la autoridad competente puede ordenar el retiro de toda la propaganda relacionada con la denunciada, sin precisar su cantidad o ubicación, si esa medida no es desproporcionada ni excesiva para el denunciado.
Tesis IX/2018	COSA JUZGADA. LO RESUELTO EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO RELATIVO AL INCUMPLIMIENTO DE UNA MEDIDA CAUTELAR, ES AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE DE LO DETERMINADO EN EL FONDO DE UN ESPECIAL SANCIONADOR, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA SU EFICACIA REFLEJA	De la interpretación sistemática de los artículos 470, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 35 y 41, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que cuando la autoridad administrativa electoral tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar, dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, los podrá considerar dentro de la misma investigación, o bien, podrá imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada. De conformidad con lo anterior, se desprende que la responsabilidad en que incurra el denunciado al desatender una medida precautoria, no puede verse afectada por lo resuelto en el fondo del procedimiento especial sancionador, en razón de que la finalidad de que el ordinario sancionador continúe y se resuelva de manera independiente, no sólo atiende a la distinta naturaleza de las infracciones que se analizan en cada procedimiento, sino también al objeto del mismo, el cual, en el caso del ordinario sancionador, tiene como efecto imponer una multa por el desacato a una determinación de la autoridad administrativa, que es de orden público y observancia obligatoria, para evitar que dicha conducta sea repetida en el futuro por el mismo sujeto u otro distinto. En cambio, lo resuelto en el fondo de un especial sancionador tiene como finalidad determinar si el sujeto denunciado incurrió en responsabilidad; si contravino las normas sobre propaganda política o electoral; o realizó actos anticipados de precampaña o campaña. Supeditar la sanción del incumplimiento de una medida cautelar a la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador del que deriva, implicaría por

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación.

Jurisprudencia	Rubro	Consideraciones
		un lado incentivar la inobservancia a las determinaciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior, pues se dejaría al arbitrio de las partes el cumplimiento de las medidas precautorias quienes, presumiendo la legalidad de sus actos, podrían dejar de atenderlas hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto y, por otro lado, se atentaría contra la naturaleza de dichas medidas, las cuales buscan suspender de forma temporal una conducta que podría ser ilegal, hasta que se resuelva el juicio principal. De esta manera no se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada.
Tesis VIII/2017	MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDEN CUANDO LA PROPAGANDA DIFUNDIDA PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	De lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo tercero y 4º, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6, fracción I, en relación con el numeral 2, primer párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que cuando se trata de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de la adopción de medidas para lograrla, rige el principio del interés superior de éstos, por lo que si en la propaganda política-electoral se recurre a imágenes de personas menores de edad como recurso propagandístico, las autoridades electorales deben implementar medidas encaminadas a la tutela de sus derechos, sin que resulte necesario probar que el acto o conducta genere un daño a los derechos de las personas menores de edad, en tanto que, para efectos de su protección, lejos de exigirse la acreditación de la afectación, basta que su derecho se coloque en una situación de riesgo.
Tesis LXXXIV/2016	VEDA ELECTORAL. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN ANALIZAR CON UN ESCRUTINIO MÁS ESTRICTO LAS POSIBLES IRREGULARIDADES EN DICHO PERIODO	De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 251, párrafos 3, 4 y 6, en relación con el numeral 242, y 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que las autoridades electorales deben ser escrupulosas y rigurosas al momento de analizar y, en su caso, al sancionar las irregularidades o faltas cometidas durante el periodo de veda electoral por los sujetos obligados por la legislación electoral, pues, frente a la cercanía del momento en que se ejercerá el derecho a votar, deben hacer un énfasis mayor en procurar que no se vicie indebidamente la voluntad del electorado, en pro de salvaguardar los principios constitucionales requeridos para la validez de una elección. Ello implica, entre otros aspectos, que tales autoridades deben asumir un enfoque preventivo más riguroso o estricto que procure suprimir o desincentivar la generación de prácticas contrarias a las normas de la veda electoral que puedan repercutir en la decisión del

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación.

Jurisprudencia	Rubro	Consideraciones
		voto de la ciudadanía y que, dados los tiempos, no puedan corregirse o depurarse a través de los mecanismos legales de control con que cuentan, como son los procedimientos especiales sancionadores, así como el dictado de medidas cautelares en los mismos.
Tesis LXXVIII/2015	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS RESULTADOS DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PODRÁN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA RESOLVER EL FONDO DE LA DENUNCIA	De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, 39 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, y conforme con el contenido de la tesis de esta Sala Superior de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN", que indica que tales diligencias comprenden las propuestas por el denunciante y aquellas que estime necesario realizar la autoridad, se concluye que, al resolver sobre las medidas cautelares solicitadas, la autoridad debe pronunciarse respecto de dichas diligencias y sus resultados pueden ser tomados en consideración al dictar la determinación correspondiente al estudio de fondo de la queja planteada.
Tesis XLIV/2015	MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDE CONCEDERLAS RESPECTO DE LA TRANSMISIÓN EN TELEVISIÓN DE PROPAGANDA COLOCADA EN VALLAS U OTROS OBJETOS, DURANTE UN EVENTO PÚBLICO	Del artículo 41, Base III, Apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprecia que los partidos políticos únicamente pueden transmitir propaganda en radio y televisión en los tiempos que les asigna el Instituto Nacional Electoral, teniendo prohibida su contratación o adquisición, de manera activa o pasiva, a través de algún medio distinto. En ese sentido, cuando se solicite el otorgamiento de medidas cautelares por haberse difundido propaganda de un partido político colocada en vallas u otros objetos del inmueble, durante la transmisión en televisión de un evento público, resulta procedente concederlas con el objeto de prevenir que la probable conducta irregular se repita, porque bajo la apariencia del buen derecho, podría implicar la adquisición de propaganda político-electoral fuera de los tiempos asignados por el Instituto Nacional Electoral.
Tesis XXXVIII/2015	MEDIDAS CAUTELARES. LA PROBABLE PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN LA PROPAGANDA DE PARTIDOS POLÍTICOS ES SUFICIENTE PARA SU ADOPCIÓN	De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base I y III, Apartado A y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como radio y televisión, a fin de transmitir propaganda partidista; sin embargo, dicha propaganda no puede incluir de manera preponderante el nombre, la imagen o la voz de algún servidor público, pues

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Manual de justicia electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación.

Jurisprudencia	Rubro	Consideraciones
		de ser así, se desvirtuaría el objeto de la misma. En consecuencia, cuando de un análisis preliminar se advierta que la propaganda de los partidos políticos contenga elementos que identifiquen a un servidor público con la probable promoción de su persona bajo la apariencia del buen derecho resulta procedente la adopción de las medidas cautelares correspondientes.
Tesis 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	La interpretación funcional del artículo 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 468, apartado 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, permite advertir que corresponde al Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos, investigar las infracciones y resolver sobre las posibles medidas cautelares necesarias para suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones o propaganda, que bajo la apariencia del buen derecho y considerando el peligro en la demora, puedan afectar el proceso electoral, para lo cual, a efecto de cumplir plenamente con el fin de la institución cautelar, la autoridad administrativa electoral deberá realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente en una segunda, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral.
Tesis 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	De conformidad con los artículos 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, apartado 1, 471, apartados 6 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 4, apartado 2, 38, apartados 1 y 3, 39, apartado 1 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, corresponde al Instituto Nacional Electoral investigar las infracciones en la materia y adoptar las medidas precautorias conducentes para evitar una afectación al proceso electoral; por lo cual y en atención a la naturaleza urgente de las medidas cautelares, la autoridad electoral administrativa tiene la responsabilidad de resolver de manera inmediata sobre su procedencia, con la finalidad de prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, en caso de que el hecho denunciado pudiera afectar el proceso, al margen de que en la misma resolución adopte otras determinaciones.

D. R. © 2023. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.