RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-213/2010

**ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS,
Y SECRETARÍA DEL CONSEJO
GENERAL, AMBOS DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL**

**TERCERO INTERESADO: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

**MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIO: MAURICIO I. DEL TORO
HUERTA**

México, Distrito Federal, a veinticuatro de diciembre de dos mil diez.

VISTOS para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática en contra del acuerdo de seis de diciembre del presente año de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares, formulada por el Partido Revolucionario Institucional, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/122/2010, así como de diferentes acuerdos del Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del

SUP-RAP-213/2010

Consejo General del propio Instituto relacionados con la admisión y tramitación de dicho procedimiento y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por el partido político apelante en su demanda y del contenido de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

- 1. Denuncia de hechos.** El tres de diciembre del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito firmado por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del propio Instituto, mediante el cual hizo del conocimiento de esta última autoridad hechos que en su concepto podrían constituir infracciones a la normativa electoral, por tratarse de promocionales transmitidos en los medios de comunicación en los que se emplean expresiones que, en concepto del partido, denigran a las instituciones del Estado de México, al titular del Poder Ejecutivo de la entidad y a la imagen y fama pública del propio partido denunciante.

El contenido del promocional denunciado es el siguiente:

El Estado de México tiene el primer lugar en robo de vehículos a nivel nacional, número uno en desempleo durante el primer trimestre de este año, siete millones de mexiquenses en pobreza patrimonial, segundo lugar en secuestro y extorsión, Enrique Peña Nieto tiene miedo a la unidad partidista, estamos hasta el copete. PRD Estado de México.

- 2. Recepción y registro de la denuncia.** En la misma fecha el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General, dictó un acuerdo mediante el cual, entre otras cosas, tuvo por recibida y registrada la denuncia con el número SCG/PE/PRI/CG/122/2010 y por legitimado al Partido Revolucionario Institucional para interponerla, con base en el criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-122/2008 y sus acumulados.

- 3. Acuerdo de la Secretaría relacionado con la adopción de medidas cautelares.** Mediante diverso acuerdo de tres de diciembre, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General, puso a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral la solicitud de adopción de medidas cautelares, proponiendo su negativa, toda vez que a consideración de la Secretaría el contenido

SUP-RAP-213/2010

del promocional transmitido no contiene expresiones cuyo significado denigre la imagen del gobierno del Estado de México y del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad.

- 4. Adopción de medidas cautelares.** El seis de diciembre siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral determinó, entre otras cosas, declarar procedente la solicitud de medidas cautelares y ordenar la suspensión inmediata del promocional identificado con la clave RA03151-10 o cualquier otro que presente idéntico contenido, en particular, por cuanto hace a la expresión "*Enrique Peña Nieto tiene miedo a la unidad partidista*".

- 5. Notificación de las medidas cautelares.** El ocho de diciembre se notificó al partido apelante el *Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada por el Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, el tres de diciembre de dos mil diez, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/122/2010.*

SUP-RAP-213/2010

6. Recurso de apelación. El diez de diciembre se interpuso el presente medio de impugnación en contra de diversos actos relacionados en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/122/2010.

SEGUNDO. Trámite y sustanciación.

1. Recepción y turno a Ponencia. El diecisiete de diciembre de dos mil diez, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó que se formara el expediente SUP-RAP-213/2010 y se turnara a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar.

2. Radicación y requerimiento. Mediante proveído de veinte de diciembre de este año, el Magistrado Instructor radicó el presente recurso de apelación y requirió al Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, rendir su informe circunstanciado en términos del artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Desahogo del requerimiento. Mediante oficio SCG/3260/2010 de veintiuno de diciembre del presente

SUP-RAP-213/2010

año, el Secretario Ejecutivo cumplió con el requerimiento formulado por el Magistrado Instructor.

- 4. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió el recurso de apelación respectivo, y al no existir diligencia o trámite alguno que desahogar, puso los autos en estado de dictar resolución, y

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso g), y V, y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político en contra de diversos actos relacionados con la tramitación de un procedimiento especial sancionador por actos emitidos por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral y por la Comisión de Quejas y Denuncia del propio Instituto.

SEGUNDO. Precisión de los actos impugnados. Del análisis integral del escrito de demanda se advierte que el partido actor controvierte los siguientes actos:

- a) **Del Secretario Ejecutivo**, en su calidad de Secretario del Consejo General, la tramitación de la queja presentada, por cuanto hace: 1) al reconocimiento de legitimación al Partido Revolucionario Institucional para interponerla, y 2) la omisión de admitir y sustanciar debidamente el procedimiento especial sancionador en los términos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- b) De la **Comisión de Quejas y Denuncias** el acuerdo mediante el cual ordena la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido denunciante, por considerar que: 1) el Partido Revolucionario Institucional no tiene legitimación para solicitarlas y 2) el contenido del promocional denunciado no es, ni puede resultar, calumnioso del Gobernador del Estado de México.

TERCERO. Procedencia. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de

SUP-RAP-213/2010

Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, por el representante de un partido político, acreditado ante la misma y en dicho escrito se hace constar su nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa los actos impugnados y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del recurrente.

Asimismo, el recurso de apelación fue promovido en contra de una resolución que no admite otro medio de defensa previo de manera oportuna, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para ese efecto, en virtud de que la demanda se presentó el diez de diciembre y la resolución, mediante la cual el partido actor conoció de los actos impugnados, le fue notificada el ocho de diciembre anterior.

Lo anterior en virtud de que no obra en autos constancia alguna que permita considerar que el partido recurrente tuvo conocimiento del acuerdo de tres de diciembre, en el que el Secretario del Consejo General tuvo por reconocida la legitimación del partido denunciante, antes de la resolución

SUP-RAP-213/2010

emitida el diez del mismo mes por la Comisión de Quejas y Denuncias, con lo cual debe considerarse ésta fecha para efecto de la impugnación de dicha determinación, pues es dentro de la narración de los antecedentes de la resolución de la comisión en donde consta la decisión del Secretario respecto de la legitimación del partido denunciante.

CUARTO. Estudio de fondo. El partido actor hace valer tres agravios. El primero está relacionado con la legitimación del partido denunciante para presentar la queja que dio origen al procedimiento especial SCG/PE/PRI/CG/122/2010; el segundo, con la adopción de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral y el tercero con diversas omisiones del Secretario del Consejo General durante la admisión y tramitación del procedimiento sancionador.

Por cuestión de método se estudiarán en primer lugar los agravios que suponen violaciones procesales respecto a la legitimación y admisión del procedimiento especial sancionador, pues de resultar fundados ello sería suficiente para revocar las medidas cautelares derivadas del mismo.

A. Falta de legitimación del denunciante.

a) Argumentos del partido recurrente. El partido actor considera que el Secretario Ejecutivo, en su calidad de Secretario del Consejo General, indebidamente reconoció legitimación al Partido Revolucionario Institucional para interponer la denuncia de mérito, pues el contenido del promocional objeto de la queja presentada no hace referencia a dicho ente político, ni existe una vinculación con el mismo, pues sólo se relaciona con el ciudadano Enrique Peña Nieto, en su calidad de Gobernador del Estado de México, por lo que no debe considerarse al partido como “parte afectada”, en los términos del artículo 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por lo tanto, en su concepto, resulta improcedente la queja planteada y por consiguiente, las medidas cautelares solicitadas.

Lo anterior considerando, además, que el denunciante, Sebastián Lerdo de Tejada, sólo acredita su representación o personería respecto del partido del cual es representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no así respecto de Enrique Peña Nieto, titular del Poder Ejecutivo del Estado de México, el cual cuenta con una representación jurídica propia, por lo que de modo alguno puede considerarse como una entidad carente de organización y representación a fin de justificar el ejercicio de acciones

SUP-RAP-213/2010

tuitivas por parte de los partidos políticos, en los términos de las tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior con los rubros: ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR y PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRAS LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.

b) Consideraciones de la autoridad responsable. El Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el proveído de tres de diciembre de este año, dictado en el expediente SCG/PE/PRI/CG/122/2010, consideró, respecto al tema que se analiza, que el representante del Partido Revolucionario Institucional está legitimado para interponer la denuncia:

i) En nombre del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México, *“como institución pública de dicha entidad federativa”*, con base a lo resuelto por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-122/2008 y sus acumulados, al considerar que la propaganda denunciada está dirigida en contra de una institución constitucional, y por tanto, el partido está legitimado para velar por los intereses generales a fin de defender una cuestión de orden público, y

SUP-RAP-213/2010

ii) A nombre del propio instituto político al que representa “ya que tiene un interés legítimo en defender la honra y el buen nombre de ese instituto político, en tanto que un demérito en la imagen de uno de sus militantes distinguidos podría traer un menoscabo en la propia imagen del partido, independientemente de que se puedan afectar intereses particulares de aquellos, pues si los partidos tienen la obligación de responder por la conducta de sus militantes, por mayoría de razón se encuentran legitimados para deducir acciones en esta materia, ante conductas que podrían resultar denigratorias o calumniosas para esos militantes que podrían generar un perjuicio a la propia imagen del partido.

c) Consideraciones de esta Sala Superior. Las cuestiones a determinar son: **i)** si los partidos políticos tienen legitimación para presentar una queja en nombre de militantes distinguidos o titulares de órganos de gobierno surgidos de sus filas, y **ii)** si, en el caso, se advierte que se alegue, por un lado, una posible afectación a una institución constitucional que legitime a un partido político para impugnarlo en defensa de un **interés general** o, por otra parte, con independencia de lo anterior, una posible afectación al **interés particular** del partido denunciante en cuanto a su propia imagen.

SUP-RAP-213/2010

En el caso, si se advierte alguna posible afectación a los intereses señalados (general o particular, o de ambos), ello sería suficiente para reconocer legitimación al Partido Revolucionario Institucional para presentar la queja. Por el contrario, si no se advierte que se pueda afectar el interés general de la sociedad o del partido en lo particular, lo procedente sería revocar la determinación cuestionada, pues, de acuerdo con la legislación electoral federal, en el caso de propaganda que denigre o calumnie, solamente la **parte agraviada** estará legitimada para denunciar su difusión.

Sobre esta base, los agravios se consideran, por un lado, **sustancialmente fundados** respecto del reconocimiento de legitimación del partido denunciante para interponer la queja a nombre del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México; por el otro **infundados**, respecto de la legitimación de los partidos políticos para interponer denuncias en defensa de intereses generales de la sociedad en ejercicio de una acción tuitiva o en defensa de sus propios derechos.

Respecto a la primera cuestión, esta Sala Superior considera que los partidos políticos no tienen legitimación para interponer una queja en contra de propaganda que denigre o calumnie a sus militantes o terceros sin que con ello se afecte un interés general, de acuerdo con el artículo 368, numeral 2, del código federal electoral que dispone;

Artículo 368 [...]

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada.

Lo anterior se confirma en la jurisprudencia **36/2010** de esta Sala Superior con el rubro y texto siguientes:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 361, párrafo 1, 362, párrafo 1 y 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, por regla general, cualquier sujeto puede presentar denuncias para iniciar el procedimiento administrativo especial sancionador, **salvo en el caso de difusión de propaganda que denigre o calumnie, en el que solamente la parte agraviada estará legitimada para denunciar.** Lo anterior obedece a que el procedimiento mencionado es de orden público, por lo que basta que se hagan del conocimiento de la autoridad administrativa sancionadora hechos que presuntamente infrinjan normas electorales para que dé inicio el procedimiento respectivo.

De esta forma, el simple vínculo de militancia entre una persona y un partido es insuficiente para legitimar a éste a impugnar en nombre del primero promocionales que se limiten a afectar sus intereses o derechos particulares, pues la legislación electoral sólo faculta a la parte agraviada para interponer este tipo de denuncias en atención a que el bien jurídico tutelado es la dignidad, honor y reputación de la persona afectada por la propaganda denunciada y corresponde a ésta querellarse en contra de la misma, dado que se trata de derechos

SUP-RAP-213/2010

fundamentales personalísimos o de la personalidad, que constituyen también derechos de defensa y garantía esencial de carácter subjetivo, por lo que, en principio, los legitimados para su defensa son sus propios titulares o, en su caso, sus representantes legales cuando proceda.

De ahí que resulte **sustancialmente fundado** el agravio por cuanto hace al reconocimiento de legitimación al partido denunciante para presentar la queja en nombre del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que, de acuerdo con la naturaleza constitucional de los partidos políticos, éstos pueden promover acciones tuitivas de intereses difusos tratándose de la defensa de intereses generales, tal como lo ha destacado en sus jurisprudencias tesis **S3ELJ 10/2005 y S3ELJ 15/2000**, con los rubros respectivos: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR y PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRAS LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**

Por tanto, cuando una determinada propaganda contiene expresiones que *prima facie* puedan resultar denigrantes o

SUP-RAP-213/2010

calumniosas de las personas que ejercen funciones de gobierno, los partidos pueden, por sí mismos, en representación de un interés general presentar la denuncia correspondiente, pues, cuando la posición del denunciante no está dirigida a defender a una persona específica como titular de un gobierno, sino respecto de la institución que representa o al funcionamiento mismo del gobierno en cuestión, no hay base para estimar que la persona en particular es la única afectada por la propaganda denunciada y, por tanto, como único sujeto legitimado y con interés para instar a la maquinaria sancionadora estatal, a efecto de que se investigue y, en su caso, se sancione, pues en tales casos se procura defender una cuestión de orden público y, por tanto, la denuncia de las conductas correspondientes no puede quedar únicamente a cargo de la persona que representa a una institución de gobierno, sino que es posible afirmar válidamente, que las conductas pueden ser denunciadas por un ente que, entre sus facultades, cuente con la de velar por los intereses de la generalidad, como en el caso acontece con los partidos políticos.

En estos casos el partido no ejerce una acción a favor del titular de la institución de gobierno que puede verse afectada, sino en interés de la generalidad, a efecto de salvaguardar el adecuado funcionamiento de las instituciones de gobierno y el derecho a la información de la ciudadanía respecto del mismo, en tanto

SUP-RAP-213/2010

que las opiniones y críticas respecto a la labor de gobierno forman parte del debate público consustancial a un régimen democrático.

Esto es, para justificar la legitimación, como presupuesto procesal o de inicio de un procedimiento especial sancionador, hay que atender a los planteamientos que pretende acreditar el denunciante, si se afirma que la posible afectación recae no sólo en la persona del gobernante, sino en contra de una de las instituciones constitucionales o del funcionamiento del gobierno, el partido se encontrara legitimado para presentar la queja en atención a un interés general.

Criterio similar se sostuvo por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-122/2008 y sus acumulados, el cual también sirvió de base a la autoridad responsable para tener por legitimado al partido denunciante en el caso que se analiza por cuanto hace la posible afectación de una institución constitucional.

En el caso, contrariamente a lo señalado por el partido recurrente y tal como se advierte del escrito de denuncia, el Partido Revolucionario Institucional no presentó la denuncia exclusivamente en nombre del titular del gobierno del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por expresiones que se limiten a calumniarlo, pues manifestó que del contenido de los

SUP-RAP-213/2010

promocionales denunciados se advierten expresiones que denigran a las instituciones del Estado de México, al titular del Poder Ejecutivo de la entidad y, por tratarse de un gobierno surgido de las filas del Partido Revolucionario Institucional, a la imagen y fama pública de éste, al incluir palabras, frases y expresiones como “robo”, “secuestro” y “extorsión” que se asocian al Gobierno del Estado de México y a su titular, así como expresiones como “número uno en desempleo” y “siete millones de mexiquenses en pobreza patrimonial” que en su contexto son utilizadas para descalificar no sólo a una persona o servidor público, sino a una institución pública e, indirectamente, a un partido político, en su imagen y fama pública al ser un gobierno derivado de sus filas.

Con ello, lo que se pretende es impugnar una propaganda que, con independencia de la afectación a un interés personal de un individuo concreto, puede afectar los intereses generales respecto al funcionamiento de una institución pública, así como los intereses particulares del partido político del que emanó el gobierno cuestionado por considerar que afectan sus propios intereses.

De esta forma, con independencia del análisis de fondo que resulte de la valoración del contenido y el contexto de los promocionales denunciados, el partido al alegar en su denuncia una posible afectación a sus propios intereses, ello es suficiente

SUP-RAP-213/2010

para tener por satisfecho el requisito previsto en el artículo 368, numeral 2, del código electoral federal, y tener por legitimado al partido denunciante, pues, en el caso, el partido manifiesta ser, *prima facie*, parte afectada.

Por lo anterior se considera que el Partido Revolucionario Institucional sí tiene legitimación para presentar la queja en contra de los promocionales del Partido de la Revolución Democrática denunciados, y en consecuencia de solicitar las medidas cautelares que estime procedentes.

B. Diversas omisiones del Secretario del Consejo General durante la admisión y tramitación del procedimiento sancionador.

a) Argumentos del partido recurrente. El partido actor señala que se violan los artículos 1, 6, 14, 16, 17, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b); 365, párrafo 4; 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 12, párrafo 1; 4; 10; 13, y 62 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, toda vez que el Secretario del Consejo sustanció el indebidamente el procedimiento especial sancionador, en lo sustancial, porque no obstante que ya se han dictado medidas cautelares en el caso, no se ha admitido la queja, ni se ha

SUP-RAP-213/2010

emplazado al partido a la audiencia de pruebas y alegatos en términos de ley, lo que le genera una afectación a su derecho de defensa y viola su derecho a una justicia pronta y expedita.

En este sentido, aduce que la conducta de la autoridad responsable, al no admitir la queja, altera el normal desarrollo de una de las fases del procedimiento especial sancionador, pues el dictado de medidas cautelares es una resolución interlocutoria cuya naturaleza no es definitiva, y en el caso impide que la responsable instruya la audiencia de pruebas y alegatos.

b) Consideraciones de las autoridades responsables. La *Comisión de Quejas y Denuncias* del Instituto Federal Electoral, al rendir su informe circunstanciado aduce que, con base en el acuerdo de tres de diciembre del presente año, se aprecia que la recepción del escrito de queja se realizó debidamente y conforme a derecho, y el hecho de que en el caso de mérito no se haya emplazado al actor al procedimiento especial sancionador no implica *per se* una violación al principio de legalidad, toda vez que es posible que el presente asunto se encuentre en trámite para efecto de reunir los elementos suficientes para proceder a emplazar al denunciado.

Por su parte, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General, por medio del oficio número

SUP-RAP-213/2010

SCG/3260/2010, de veintiuno de diciembre de dos mil diez, en cumplimiento al requerimiento formulado por el magistrado instructor, mediante acuerdo de veinte del mismo mes y año, remitió el informe circunstanciado, en el que expresó que el expediente del procedimiento especial sancionador número SCG/PE/PRI/CG/122/2010 se encuentra en la etapa de investigación preliminar conforme a los criterios sostenidos por esta Sala Superior, en los recursos de apelación con claves SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-7/2009 y SUP-RAP-11/2009; en particular se está a la espera —señala— de la respuesta que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a un requerimiento de información que hiciera el Secretario Ejecutivo el mismo veinte de diciembre.

Por tanto, en su concepto, no existe la supuesta conculcación al principio de legalidad y al debido procedimiento, al no haber realizado la admisión y el emplazamiento para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos, como lo pretende hacer creer el recurrente, pues el expediente se encuentra en la fase de investigación de los hechos planteados en el escrito de queja.

c) Consideraciones de esta Sala Superior. De lo expuesto en el escrito inicial, se advierte que el partido recurrente basa su agravio, sustancialmente, en el hecho de que la Comisión de Quejas y Denuncias decretó la admisión de las medidas

SUP-RAP-213/2010

cautelares solicitadas por el partido denunciante, sin que previamente el Secretario del Consejo General se haya pronunciado sobre la admisión de la queja y realizado el emplazamiento a la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, con lo cual se vulnera el principio de legalidad respecto a la tramitación del procedimiento especial, así como sus derechos de defensa y pronta administración de justicia. Por tanto, la cuestión principal a determinar es si es válida la emisión de medidas cautelares sin que previamente se haya admitido la queja y emplazado a la audiencia de ley por parte del Secretario.

Al respecto, se estima **sustancialmente fundado** el agravio en la parte relativa a la existencia de omisiones en la sustanciación del procedimiento, toda vez que no existen elementos que permitan a esta Sala Superior considerar que la demora en la admisión y en el emplazamiento para la audiencia de pruebas y alegatos está plenamente justificada, así como tampoco se encuentra justificada la adopción de medidas cautelares sin que previamente se encuentre admitida la queja en el expediente principal.

En primer lugar, se debe considerar la naturaleza sumaria y cautelar del procedimiento especial que supone evitar demoras innecesarias durante su admisión y trámite, pues el mismo se rige en cada una de sus fases por el principio de celeridad.

SUP-RAP-213/2010

En efecto, conforme a lo previsto en el Capítulo Cuarto, del Título Primero, del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de los procedimientos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial sancionador, cuando se denuncie la comisión, entre otras conductas, de aquellas que violen lo establecido en la base III párrafo segundo del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, establecidas para los partidos políticos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada y el órgano del Instituto que reciba o presente la denuncia la remitirá **inmediatamente** a la Secretaría, para que ésta la examine, junto con las pruebas aportadas.

La denuncia será desechada de plano, **sin prevención alguna**, cuando: **a)** No reúna los requisitos previstos en el citado artículo 368 párrafo 3; **b)** Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un procedimiento electoral; **c)** El

SUP-RAP-213/2010

denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de su dicho; y,
d) La materia de la denuncia resulte irreparable.

En el supuesto de desechamiento, la Secretaría debe notificar al denunciante su resolución, **por el medio más expedito a su alcance, dentro del plazo de doce horas**; la resolución debe ser confirmada por escrito.

Cuando se admita la denuncia, se debe emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse dentro de las **cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión**. En el escrito respectivo se informará al denunciado sobre la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia, con sus anexos.

Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, **dentro del plazo de cuarenta y ocho horas antes señalado**, en los términos establecidos en el artículo 365 del código electoral.

La audiencia de pruebas y alegatos se debe celebrar de **manera ininterrumpida**, en forma oral, conducida por la Secretaría, haciéndola constar por escrito.

SUP-RAP-213/2010

Iniciada la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante, a fin de que, en una intervención **no mayor de quince minutos**, resuma los hechos que motivaron la denuncia y haga una relación de las pruebas que, a su juicio los corroboran. Si el procedimiento se inició de oficio la Secretaría actuará como denunciante.

Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que, en un tiempo **no mayor de treinta minutos**, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen los hechos que le son imputados.

La Secretaría deberá resolver sobre la admisión de pruebas y, acto seguido, procederá a su desahogo; concluido el desahogo de pruebas, la Secretaría concederá, en forma sucesiva, el uso de la voz al denunciante y al denunciado o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, **por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno**.

Celebrada la audiencia, la Secretaría debe formular un proyecto de resolución, **dentro de las veinticuatro horas siguientes**, para presentarlo al consejero presidente, quien debe convocar a los demás miembros del Consejo General a una sesión de resolución, que se deberá celebrar **dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto**.

SUP-RAP-213/2010

En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. De estar comprobada la infracción denunciada, el Consejo General deberá ordenar **la cancelación inmediata** de la transmisión, en radio y televisión, de la propaganda política o electoral, motivo de la denuncia; **el retiro físico o la inmediata** suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cualquiera que sea su forma o medio de difusión; asimismo deberá imponer las sanciones correspondientes.

Lo anterior, permite afirmar que el procedimiento especial sancionador, por su propia naturaleza, requiere que su tramitación y sustanciación sea breve, con la máxima celeridad, y, si bien, la legislación no establece un plazo específico para la admisión de la queja y el emplazamiento respectivo, lo cierto es que tales actuaciones deben realizarse con la mayor celeridad y en el plazo más breve posible atendiendo a las circunstancias del caso.

En particular, esta Sala Superior considera que en atención al principio de celeridad que rige en el procedimiento especial sancionador no es procedente someter a consideración de la autoridad competente la solicitud de medidas cautelares sin que previamente el Secretario Ejecutivo, en su carácter de

SUP-RAP-213/2010

Secretario del Consejo General, se pronuncie sobre la admisión o el desechamiento de la queja, pues tales medidas son dependientes del procedimiento principal, de forma tal que no pueden obsequiarse las medidas sin antes haber admitido la queja, pues con ello se produce una dilación injustificada del procedimiento, al existir una medida cautelar que suspende la transmisión de propaganda sin que exista una valoración de la procedencia de la queja, siendo que los requisitos de procedibilidad de la misma deben tenerse como requisitos mínimos a satisfacer previamente al dictado de medidas cautelares, para así salvaguardar los derechos de defensa de la parte denunciada.

Esta Sala Superior ha reiterado que a efecto de ordenar la adopción de medidas cautelares es necesario que la autoridad competente:

- i) Examine la existencia del derecho cuya tutela se pretende (apariencia de buen derecho);
- ii) Justifique el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia (peligro en la demora);
- iii) Pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto, y

SUP-RAP-213/2010

- iv) Justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida.

Para ello, la autoridad debe fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

No obstante, para que la autoridad competente, en este caso la Comisión de Quejas y Denuncias, se pronuncie sobre la procedencia de la solicitud de medidas cautelares es preciso que el Secretario haya valorado ya los elementos que debe reunir la denuncia, en términos de los artículos 368, párrafos 3 y 5, del código federal electoral, entre ellos, que los hechos denunciados constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral o la materia de la denuncia no resulte irreparable, cuestiones necesarias para valorar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, pues, si los hechos denunciados no constituyen, de manera

¹ Jurisprudencia 26/2010, con rubro: **RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**

SUP-RAP-213/2010

evidente, una violación a la normativa electoral, no puede acreditarse la apariencia del buen derecho que se exige para el dictado de una medida cautelar; y si la materia de la denuncia resulta irreparable no habrá peligro en la demora y, por tanto, la medida resulta innecesaria por irrelevante.

Lo anterior no obsta para que la autoridad responsable realice alguna investigación previa a su determinación de admisión o desechamiento, pues, como lo manifestó la propia responsable en su informe, esta Sala Superior, ha determinado que previamente a la admisión o desechamiento de una queja es posible que el Secretario Ejecutivo realice las diligencias de investigación que estime necesarias, dentro de los plazos previstos legalmente, y sin que ello suponga la sustitución de las cargas probatorias de las partes en el procedimiento.² Tal potestad sin embargo no puede suponer una justificación absoluta para retrasar la tramitación de un procedimiento, así como tampoco el dictado anticipado de medidas cautelares por el órgano competente sin la previa admisión de la queja.

El Secretario Ejecutivo, en su informe justifica la omisión y la demora en admitir y emplazar a la audiencia en razón de que el procedimiento se encuentra en fase de investigación preliminar

² Al respecto resultan aplicables, en lo conducente las jurisprudencias 12/2010 y 29/2009, con rubro: CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE y PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO, respectivamente.

SUP-RAP-213/2010

conforme a los criterios sostenidos por esta Sala Superior en los precedentes SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, y SUP-RAP-11/2009.

Al respecto esta Sala Superior considera que tales criterios en modo alguno facultan a la autoridad administrativa competente a dictar medidas cautelares sin que previamente se haya admitido la queja, pues en ellos lo que se afirma es que tratándose del procedimiento especial sancionador, asumida la competencia, la autoridad realizará el análisis de los hechos informados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien, las que a instancia de éste tenga que requerir legalmente **para decidir sobre su admisión o desechamiento, pues no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja**, ni a recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, apartado 3, inciso e), del código citado, sin obstáculo de que podría hacerlo si lo considerara pertinente.

En este sentido, en los precedentes citados por la responsable como respaldo de su decisión, esta Sala Superior lo único que afirma es que la autoridad puede realizar alguna investigación preliminar a la admisión o desechamiento de la queja, sin que esté obligada a ello.

SUP-RAP-213/2010

Por tanto, tal criterio no supone que le esté permitido al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, someter a consideración del órgano competente, en este caso a la Comisión de Quejas y Denuncias, la solicitud de las medidas cautelares del denunciante, sin haberse pronunciado previamente sobre la admisión, así como tampoco a dicha comisión para decretarlas, puesto que, como se destacó, el Secretario debió pronunciarse en primer lugar sobre la admisión de la queja y, en su caso, emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos, que deberá realizarse dentro del plazo de cuarenta y ocho posteriores a dicho emplazamiento, como lo dispone el artículo 368, numeral 7, del código electoral federal, en los términos de la Jurisprudencia 27/2009 de esta Sala Superior con rubro: **AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO.**

Lo que es además congruente con lo previsto en el numeral 8 del mismo precepto normativo, que señala que si la secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos del artículo 364.

SUP-RAP-213/2010

Este último dispositivo dispone que admitida la queja o denuncia, la Secretaría emplazará al denunciado, **sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias.**

De la interpretación sistemática y funcional de tales preceptos, se advierte que es una vez que se admite la queja o denuncia que se debe poner en consideración del órgano competente la adopción de medidas cautelares, sin perjuicio de que se ordene alguna diligencia de investigación necesaria, sea previamente a la admisión o con posterioridad a la misma de considerarse necesaria y previamente a la audiencia de las partes.

En el caso, toda vez que la solicitud de medidas cautelares fue tramitada, y decretado el dictado de las mismas, previamente al pronunciamiento sobre la admisión o desechamiento de la denuncia presentada, ello es suficiente para revocar el acuerdo mediante el cual se da vista a la Comisión de Quejas y Denuncias sobre las medidas cautelares solicitadas, así como las medidas dictadas por la propia comisión, por tratarse de una violación formal que trasciende al dictado de tales medidas. Lo que a su vez hace innecesario el estudio de los motivos y fundamentos en los que se basó dicha comisión para otorgar la medidas, al haber quedado sin efecto el acuerdo mismo.

SUP-RAP-213/2010

QUINTO. Efectos de la sentencia. En consecuencia, al haber resultado sustancialmente fundados los agravios relativos a la tramitación del procedimiento especial y al dictado de las medidas cautelares, lo procedente es, en primer lugar, **revocar** el acuerdo de tres de diciembre de este año, emitido por el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por cuanto hace al reconocimiento de legitimación del Partido Revolucionario Institucional para interponer la queja tramitada en el expediente SCG/PE/PRI/CG/122/2010, en nombre del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Asimismo, es procedente **revocar** el diverso acuerdo de tres de diciembre del Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo, en el cual pone a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/122/2010.

De la Comisión de Quejas y Denuncias, lo procedente es **revocar** el acuerdo de seis de diciembre del presente año, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares, formulada por el Partido Revolucionario Institucional a que se ha hecho referencia, consistentes en la suspensión inmediata

SUP-RAP-213/2010

de la difusión del promocional identificado con la clave RA03151-10 o cualquier otro con contenido similar y ordenar al Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral que notifique a los concesionarios de radio y televisión el sentido de la presente ejecutoria, lo cual deberá hacerse de manera inmediata a la notificación de la misma a efecto de que queden plenamente sin efectos las medidas cautelares dictadas.

Asimismo, lo procedente es ordenar al Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, resolver **a la mayor brevedad posible** a la notificación de la presente ejecutoria respecto de la admisión de la queja presentada, y en su caso, realizar el emplazamiento a la audiencia de pruebas y alegatos, en términos de ley.

Finalmente, se ordena al Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que informe a esta Sala Superior del cumplimiento del presente fallo en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se verifique dicho cumplimiento.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo de tres de diciembre de este año, emitido por el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por cuanto hace al reconocimiento de legitimación del Partido Revolucionario Institucional para interponer la queja tramitada en el expediente SCG/PE/PRI/CG/122/2010, en nombre del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México.

SEGUNDO. Se **revoca** el diverso acuerdo de tres de diciembre del Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo, dictado en el mismo expediente, en el cual pone a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional.

TERCERO. Se **revoca** el acuerdo de seis de diciembre emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, relativo a la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional, consistentes en la suspensión inmediata de la difusión del promocional identificado con la clave RA03151-10 o cualquier otro con contenido similar

SUP-RAP-213/2010

CUARTO. Se **ordena** al Secretario Ejecutivo que, de manera inmediata, notifique a los concesionarios de radio y televisión el sentido y alcance de la presente ejecutoria en los términos precisados en la misma.

QUINTO. Se **ordena** al Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, resolver, **a la mayor brevedad posible** a la notificación de la presente ejecutoria respecto de la admisión de la queja presentada, y en su caso, realizar el emplazamiento a la audiencia de pruebas y alegatos, en términos de ley.

SEXTO. Se **ordena** al Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que informe a esta Sala Superior del cumplimiento del presente fallo en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se verifique dicho cumplimiento.

NOTIFÍQUESE: personalmente al partido actor y al tercero interesado, en el domicilio reconocido para tal efecto en los autos del presente recurso; **por oficio**, acompañado de copia certificada de la presente ejecutoria, al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, así como al presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral; y por **estrados** a los demás interesados.

En su oportunidad, devuélvase las constancias pertinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

SUP-RAP-213/2010

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO