

Una decisión hito en la construcción del procedimiento especial sancionador. La sentencia recaída en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006

José de Jesús Orozco Henríquez
Javier Miguel Ortiz Flores



SUMARIO: Introducción; El caso; La argumentación de la Sala Superior; Algunos desarrollos posteriores; Consideraciones conclusivas, Fuentes consultadas.

Introducción

El proceso federal ordinario 2005-2006 para la elección del titular del Poder Ejecutivo federal¹ fue altamente competitivo y estuvo marcado, entre otros aspectos, por la difusión en radio y televisión, durante la etapa de campaña, de promocionales dirigidos en contra del entonces candidato presidencial postulado por la coalición “Por el bien de todos”.

Esa coalición, inconforme con la difusión y el contenido de dichos *spots*, solicitó retirarlos del aire. El 13 de marzo de 2006 planteó ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), por conducto de su secretario general, incluir, en el orden del día de la sesión extraordinaria por celebrarse el 15 de marzo siguiente, el punto relativo a un proyecto de acuerdo del Consejo General por el que se ordenase a la coalición “Alianza por México” el retiro de tales promocionales, al considerar que, desde su perspectiva, contraían la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).²

El 15 de marzo de 2006, el Consejo General del IFE resolvió rechazar el proyecto de acuerdo, al estimar que lo conducente era iniciar el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Cofipe.

¹ El proceso electoral federal inició formalmente el 6 de octubre de 2005.

² Abrogado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014, publicada el 23 de mayo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Inconforme con tal decisión, la coalición “Por el bien de todos” interpuso, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el recurso de apelación (RAP) registrado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006.

La Sala Superior determinó,³ *inter alia*, al resolver el citado RAP, revocar la determinación del Consejo General responsable y ordenar al secretario ejecutivo del IFE entregar a la coalición “Alianza por México” una copia del escrito mediante el cual se solicitó el retiro de los promocionales objeto de denuncia y la demás documentación atinente. El fallo se emitió en la sesión pública de resolución del 5 de abril de 2006.

El 13 de abril siguiente, el Consejo General del IFE, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-17/2006, emitió la resolución en el procedimiento especializado instaurado, en el sentido de declarar infundada la denuncia presentada.

En contra de esa determinación, la coalición “Por el bien de todos” interpuso un RAP, registrado con el número de expediente SUP-RAP-31/2006.

El presente trabajo tiene por objeto explicar, desde la perspectiva de la dogmática jurídica, el significado de la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-17/2006 en el sistema de justicia constitucional electoral mexicano. En breve, la ejecutoria estableció los fundamentos del procedimiento especial sancionador en la materia (Roldán 2012, 15).

En efecto, dicha resolución sentó las bases para la creación de un procedimiento administrativo expedito y depurador del proceso electoral y revestido de todas las garantías del debido proceso, para resolver denuncias de hechos que pudiesen afectar el curso de un proceso comicial. Posteriormente, el poder reformador de la Constitución, por medio de la trascendente reforma constitucional de 2007 en materia político-electoral,⁴ modificó y adicionó el artículo 41 para establecer de manera expresa que las infracciones a lo dispuesto en la base III del citado artículo

³ En la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez y con la participación como secretario proyectista de Javier Miguel Ortiz Flores, el expediente SUP-RAP-17/2006 fue resuelto por mayoría de seis votos por la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y los magistrados Leonel Castillo González, José Alejandro Luna Ramos, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata, con el voto en contra del magistrado Eloy Fuentes Cerda.

⁴ Decreto publicado el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley (DOF 2007).

De ese modo, el poder revisor admitió la necesidad y la legitimidad de reconocer un procedimiento especial sancionador, dotado de la posibilidad de emitir medidas cautelares para ordenar retirar inmediatamente el material denunciado. Las reformas legales posteriores y los desarrollos jurisprudenciales han implementado esas bases constitucionales. Así, se pretende mostrar la importancia y la trascendencia en el orden jurídico electoral mexicano del referido procedimiento especial sancionador, que tuvo un origen pretoriano por medio de la ejecutoria que aquí se analiza.

En primer lugar, abordaremos las principales líneas argumentativas de la sentencia, particularmente identificando sus principales premisas normativas.⁵ En segundo lugar, ofreceremos, así sea de forma esquemática, algunos de los principales desarrollos normativos y jurisprudenciales posteriores que, en la actualidad, han dado como resultado un sistema de procedimientos especiales sancionadores en el ordenamiento electoral mexicano, incluido el procedimiento para conocer y resolver casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.⁶

De acuerdo con Carlos Santiago Nino, cuando introduce la analogía arquitectónica de la catedral, partimos del reconocimiento de que el derecho es una obra colectiva y, por ende, las acciones de los jueces y legisladores se realizan en un entorno colectivo cuyas aportaciones están más allá de su control; incluso, los tribunales y órganos legislativos pueden rechazar las determinaciones de jueces anteriores (Nino 2002, 63).

⁵ Por premisa normativa entendemos la norma que el Tribunal aplica para resolver el asunto concreto y que sirve de premisa mayor de su razonamiento justificativo. Su formulación no es simplemente la aplicación del derecho objetivo, sino que supone la determinación de la norma aplicable de acuerdo con todas las propiedades relevantes del caso y la revisión de todo el ordenamiento jurídico aplicable (Aguiló 2009, 463).

⁶ De conformidad con el artículo 442, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el presente caso, como procuraremos mostrar, las legislaturas y los tribunales posteriores no solo no modificaron ni abandonaron lo resuelto en la sentencia en estudio,⁷ sino que, además, esta marcó un hito que originó una línea jurídica en varias direcciones, que se desarrolló por el poder revisor de la CPEUM, las legislaturas y los órganos jurisdiccionales.

El caso

La controversia tuvo su origen cuando, según la coalición recurrente, la diversa coalición “Alianza por México”, en el proceso electoral federal entonces en curso, difundió dos promocionales en radio y televisión, así como algunos anuncios en internet, en los cuales, desde la perspectiva de la parte demandada, se violaba la normativa en la materia aplicable, al denostar, desacreditar y descalificar al candidato presidencial postulado por la coalición “Por el bien de todos”. La pretensión de la parte recurrente era que se ordenara a la parte denunciada que retirara el material divulgado, mediante la vía de un acuerdo administrativo aprobado por el Consejo General del IFE.

La litis del asunto se centraba en determinar si, como lo sostenía la autoridad administrativa responsable, el medio para conocer las quejas, conforme a derecho, era el procedimiento sancionador electoral, o bien mediante un acuerdo administrativo, como lo pretendía la parte recurrente.

La Sala Superior emitió una sentencia parcialmente estimatoria, ya que no acogió por completo lo pretendido por la coalición demandante: determinó que si bien era cierto que la autoridad administrativa electoral federal tenía suficientes atribuciones legales para conocer y resolver las denuncias como las presentadas, acerca de hechos que podían alterar el adecuado desarrollo del proceso comicial, también lo era que la implementación del procedimiento respectivo no podía ser mediante la vía de un acuerdo administrativo ni tampoco por un típico procedimiento sancionador, como pretendía la autoridad responsable, sino por

⁷ También un sector autorizado de la doctrina científica saludó la emisión de la ejecutoria (Madrazo 2011).

medio de un procedimiento abreviado especial de carácter correctivo, a fin de garantizar el debido desarrollo de dicho proceso.

Con el objetivo de entender la importancia del litigio constitucional del que se trata, es necesario referirse —así sea brevemente— al contexto en el que se produjo. Como se indicó, estaba en curso una elección presidencial reñida. La coalición “Alianza por México” transmitió en radio y televisión, como parte de su campaña, dos *spots* referidos al entonces candidato presidencial de la coalición “Por el bien de todos”. Esta última denunció que la propaganda que se difundía denostaba y, por ende, generaba descrédito a su aspirante. Desde su perspectiva, la difusión de tales promocionales podría ocasionar un daño irreparable si no se suspendía y, por otra parte, su transmisión violaba la equidad en la contienda, entre otros principios.

Conviene tener presente, para fijar ideas, el contenido de los *spots* denunciados:

Spot número 1

Aparece el candidato a presidente de la república de la coalición “Alianza por México”, Roberto Madrazo Pintado y dice:

“Debatir es la esencia de la democracia y tú, Andrés Manuel, te niegas a debatir.

Por eso tengo que hacerlo de esta manera”.

Luego aparece una pantalla en negro y se escucha una voz en *off*, cuyas palabras se transcriben:

“Aprovecho para recordarles que tienen que actuar con rectitud, con honradez, que no queremos nosotros políticos corruptos”.

Vuelve a aparecer a cuadro Roberto Madrazo y dice:

“¿Entonces por qué trabajas con Bejarano el de las ligas, Ponce el de las Vegas e Imaz el de las Bolsas?”

Dices una cosa y haces otra.

Vamos a debatir.

Vamos hablando de frente”.

Spot número 2

Se observa una pantalla oscura y se escucha una voz en *off*, y se escribe en dicha pantalla lo siguiente:

“Es muy sencillo, es organizar 3, 4, 5,10 debates”.

Aparece Roberto Madrazo y dice:

“Definitivamente, Andrés Manuel, cumplir no es tu fuerte.

Ahora resulta que de esos diez debates que prometiste solo quieres tener uno, mentir es un hábito para tí y ya es tiempo que la gente lo sepa.

El debate es la esencia de la democracia.
Tú dices cuándo: ponle día y hora y vamos hablándonos de frente”
(SUP-RAP-31/2006).

En esas condiciones, es decir, frente al desarrollo de una campaña electoral presidencial intensa, en la que una coalición partidista difundía promocionales en medios masivos de comunicación dirigidos en contra del candidato de la otra coalición (al asociarlo con casos de presunta corrupción y afirmar que era un mentiroso habitual), era imperativo que el máximo órgano jurisdiccional federal en la materia (a excepción del control abstracto reservado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]) y ente especializado del Poder Judicial de la Federación (CPEUM, artículo 99, 1996) se encargara del asunto, a fin de determinar cuál era la vía adjetiva idónea para conocer y, en su caso, resolver la queja planteada, ya que, como indicó la coalición recurrente, la difusión de los *spots* en radio y televisión podía, en un examen preliminar, causar un daño irreparable, al poner en riesgo el desarrollo del proceso comicial en cuanto a condiciones de equidad y legalidad.

Al respecto, debe tenerse presente que, de acuerdo con la normativa electoral entonces vigente, los partidos tenían la obligación legal de abstenerse de cualquier expresión que implicara diatriba, calumnia, infamia, injuria y difamación, o que denigrara a los ciudadanos, las instituciones públicas u otros institutos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilizara durante estas, de conformidad con el artículo 38 del entonces vigente Cofipe.

En otros términos, la impugnación, a partir del acto reclamado y los motivos sostenidos en ella, hacía necesaria y urgente la intervención de la Sala Superior para dar una pronta solución dotada de claridad y certidumbre, toda vez que era un caso nuevo que requería de un pronunciamiento de la justicia constitucional electoral.⁸ En el fondo del asunto, como mostró la cadena impugnativa subsecuente,⁹ la

⁸ Véase Dworkin (2010, 22).

⁹ Concretamente, la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-31/2006. Otro asunto relacionado fue la ejecutoria del recurso de apelación sostenido en el expediente SUP-RAP-34/2006. En ambos casos, el entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez votó en contra de la decisión mayoritaria y formuló sendos votos particulares por estimar que tales manifestaciones estaban amparadas por el derecho a la libertad de expresión.

litis estribó en determinar si las expresiones denunciadas, proferidas en los *spots* difundidos por los partidos y las coaliciones como parte de su propaganda electoral, estaban o no amparadas por el derecho a la libertad de expresión (Ortiz 2007), la cual es fundamental en el Estado constitucional democrático de derecho.

Ciertamente, la Sala Superior vislumbró la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el procedimiento especial que dispuso implementar, ya que, dadas sus características, fundamentalmente lo preventivo y no sancionador, parecía natural hacerlo. ¿Cómo se podía, de manera válida, ordenar la suspensión de un promocional sin imponer una medida cautelar? Es un aspecto que no se concretó en la resolución. De hecho, fue un punto que motivó un incidente de aclaración de oficio de la Sala.

La argumentación de la Sala Superior¹⁰

A fin de resolver el litigio planteado, la Sala Superior expuso las siguientes cuestiones:

- 1) ¿La máxima autoridad administrativa electoral tiene atribuciones legales suficientes para implementar el procedimiento administrativo específico del que se trata?
- 2) ¿Qué finalidad debe tener ese procedimiento y de qué garantías debe estar revestido?
- 3) ¿Cuáles son las etapas de ese procedimiento?

¿La máxima autoridad administrativa electoral tiene atribuciones legales suficientes para implementar el procedimiento administrativo específico del que se trata?

Una respuesta positiva a la primera cuestión era necesaria y fundamental, ya que la actuación de todo órgano público debe ser congruente con el orden jurídico.

¹⁰ En otro apartado se tiene en cuenta la aclaración de la sentencia, derivada del recurso de apelación del expediente respectivo y emitida por la Sala Superior el 10 de abril de 2006.

Las atribuciones de la autoridad administrativa electoral y el principio de legalidad

De conformidad con el principio de legalidad, reconocido en el artículo 14 constitucional, las autoridades solo pueden válidamente hacer lo que les está autorizado por el orden jurídico. Uno de los rasgos definitorios del Estado de derecho —según la caracterización clásica de Elías Díaz— consiste en la legalidad de la administración, es decir, la sujeción de esta a la ley, en conjunción con el establecimiento de un control jurisdiccional de sus actos (Díaz 1966, 18).

Al respecto, la Sala Superior determinó que la autoridad electoral federal administrativa sí estaba constitucional y legalmente facultada para conocer y resolver las denuncias en cuestión, mediante un cierto y determinado procedimiento especial, expedito y correctivo. Para eso, desarrolló una línea argumentativa en la que, por un lado, estableció y justificó una de las premisas normativas principales de la argumentación de la sentencia y, por otro lado, empleó el concepto de facultades implícitas para aplicarlas al caso.

Para sustentar la premisa normativa indicada, el órgano jurisdiccional ofreció un argumento a partir de principios constitucionales aplicables en la materia a favor de su conclusión acerca de que la autoridad administrativa electoral puede válidamente instrumentar dicho procedimiento correctivo y depurador.¹¹ La importancia de usar un argumento a partir de principios radica en que estos no solo tienen una función explicativa, sino también justificativa de la decisión del caso.¹² Por una parte, la Sala Superior invocó y aplicó los principios constitucionales relativos a que las elecciones deben ser libres y auténticas, así como los principios rectores de la función estatal comicial (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad), establecidos expresamente en el artículo 41 constitucional. Por otra parte, usó los fundamentos que había exhumado de la carta magna para tener como válido cualquier tipo de elección constitucional, de conformidad con su tesis X/2001, de

¹¹ Respecto a los argumentos a partir de principios, véase Ezquiaga (2012).

¹² Véase MacCormick (1994, 152). Por *principios* entendemos, siguiendo a este autor, normas que son generales y tienen un valor positivo. Véase, también, Orozco (2006, 255-80).

rubro ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.¹³

La premisa normativa referida es la siguiente:

(Premisa normativa): la autoridad administrativa electoral federal debe garantizar la celebración de elecciones libres, auténticas, pacíficas y en condiciones de equidad, en la que los sujetos normativos obligados, particularmente los partidos —como corresponsables del correcto desarrollo del proceso electoral— y sus candidaturas, ajusten su actuar a los principios del Estado constitucional democrático, con pleno respeto a la libre participación política de los demás institutos políticos y a los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía.

La premisa normativa anterior, tal como lo determinó el órgano jurisdiccional, encuentra su justificación no solo en la Constitución federal y en

¹³ “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados” (tesis X/2001).

los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano,¹⁴ sino también en la doctrina judicial de la Sala Superior del TEPJF.

1. En primer lugar, la Sala Superior invocó y aplicó los principios constitucionales relativos a que las elecciones deben ser libres y auténticas, así como los principios rectores de la función estatal comicial (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad). Dichos fundamentos están establecidos expresamente en el artículo 41 constitucional.

2. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional federal aplicó diversos tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, al determinar que deben gozar, entre otros, de los siguientes derechos y oportunidades: 1) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y 2) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (PIDPS, artículo 25, incisos b y c, 1966; CADH, artículo 23, incisos b y c, 1969).

La Sala Superior entendió correctamente que tales derechos y oportunidades estaban incorporados al orden jurídico nacional de conformidad con el artículo 133 constitucional.

3. En tercer lugar, usó los principios que la propia Sala Superior ha extraído de la CPEUM para tener como válido cualquier tipo de elección constitucional, de conformidad con su tesis X/2001.¹⁵

Facultades implícitas

De igual forma, el órgano jurisdiccional federal determinó que la autoridad administrativa electoral tenía facultades implícitas a fin de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y tomar las medidas pertinentes para, en su caso, restaurar el orden jurídico válido, así como garantizar el debido desarrollo del proceso electoral mediante un procedimiento especial abreviado (SUP-RAP-17/2006). La idea principal

¹⁴ Es importante notar que la Sala Superior invocó y aplicó en la resolución en estudio los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano aplicables, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁵ El texto de dicha tesis se ha señalado en la nota al pie número 13.

detrás de las facultades implícitas es el propósito de hacer efectivas las facultades expresas o explícitas. El argumento de la Sala Superior fue, en esencia, el siguiente.

1. Las facultades expresas conferidas a la máxima autoridad administrativa electoral —consistentes en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y cuidar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al Cofipe y cumplan con las obligaciones a las que están sujetos, así como requerir al órgano competente que investigue los hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos o el proceso electoral federal, entre otras atribuciones— se complementan con la existencia de facultades implícitas, en el caso, a fin de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y tomar las medidas pertinentes para, en su caso, restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral.

2. Lo anterior, no solo con fundamento en el artículo 82, párrafo 1, inciso z, del Cofipe, que autorizaba al Consejo General del IFE para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en el inciso a al inciso y de ese numeral, así como las demás señaladas en el ordenamiento —es decir, en relación y como complemento de las facultades explícitamente conferidas a la autoridad electoral—, sino también a la luz de los fines institucionales asignados a la autoridad administrativa electoral y, sobre todo, de los principios constitucionales aplicables.

3. Los principios o valores constitucionales en la materia y los fines asignados a la autoridad administrativa electoral en el artículo 69 del Cofipe —como son contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales, garantizar la celebración pacífica de las elecciones y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio— establecen la dirección en que deben ejercerse las atribuciones; estas han de servir a la realización de los fines y los principios o valores constitucionales aplicables.

4. Acerca de las facultades implícitas, es necesario hacer las siguientes precisiones: 1) las facultades implícitas no son autónomas, sino que dependen de facultades principales y se derivan de otras expresamente conferidas al órgano público por el orden jurídico; 2) sin el reconocimiento de las facultades implícitas, las explícitas podrían, en ciertos casos, dejar de ser funcionales, y 3) no es válido que

los órganos jurisdiccionales y administrativos se autoatribuyan facultades implícitas.

5. En apoyo a las consideraciones previas, la Sala Superior invocó y aplicó las razones que sustentan su tesis XLVII/98, de rubro INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA.¹⁶

Respecto al argumento antes reseñado, en primer lugar, es importante señalar que la Sala Superior desarrolló dos argumentos interpretativos: uno teleológico en dos niveles, por así decir. En el primer nivel, estableció un razonamiento a partir de los fines institucionales asignados a la autoridad por la legislatura democrática, con la aclaración pertinente de que los fines no son fuente de atribuciones, y, en el segundo nivel, como se indicó, un argumento a partir de los principios o valores constitucionales aplicables que permean la actuación de las autoridades electorales, dada la fuerza normativa de la Constitución. Por otra parte, expuso un argumento interpretativo de carácter funcional de la normativa electoral aplicable, pues determinó su sentido, alcance y justificación, al tener en cuenta el momento de su aplicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Cofipe.

En segundo lugar, la Sala Superior pretendía dejar en claro, mediante las aclaraciones indicadas en la premisa 4, particularmente las marcadas en los incisos 1 y 3, que el reconocimiento de las facultades implícitas era compatible con el principio de legalidad. En definitiva, las normas que confieren potestades públicas, ya sean explícitas o implícitas, tienen su justificación y medida en el principio de legalidad.

¹⁶ “El inciso z), del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento. Esta facultad implícita requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva, por cuanto a que el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tiene como aspecto identificatorio la relación de medio a fin entre una y otra. Si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirma haberlo emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hace efectiva una expresa o explícita, dicho acto carece de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretende adecuarse” (tesis XLVII/98).

¿Qué finalidad debe tener ese procedimiento y de qué garantías debe estar revestido?

La Sala Superior determinó que el procedimiento especial expedito o perentorio que dispuso implementar para resolver las quejas o denuncias, como la que dio origen al RAP en estudio, debería tener una finalidad correctiva o depuradora del proceso electoral, en lugar de sancionadora, y, además, revestida de las formalidades esenciales del procedimiento. El presente apartado tiene por objeto explicar la finalidad del procedimiento, sus rasgos principales y sus garantías.

Carácter correctivo o depurador
del respectivo procedimiento
para evitar daños irreparables

Hay que tener presente que la autoridad administrativa responsable estimó que la inconformidad de la coalición recurrente únicamente podía resolverse mediante la vía del procedimiento administrativo sancionador electoral, establecido en el artículo 270,¹⁷ en relación con el 269 del Cofipe.

Por otro lado, la parte recurrente adujo que el actuar de la autoridad responsable era indebido, al estimar, como se indicó, que lo podía realizar válidamente mediante la vía de un acuerdo administrativo. Así también, consideró que ese criterio era opuesto al principio de justicia pronta y expedita, ya que, desde su perspectiva, pretender que las inconformidades como las planteadas pudieran ser resueltas mediante un procedimiento administrativo sancionador electoral podía implicar una merma en los derechos de la parte demandante, toda vez que la

difusión de promocionales en medios masivos de comunicación que violan, según la parte actora, disposiciones constitucionales y legales,

¹⁷ El artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 269 del mismo ordenamiento (que preveía las diferentes sanciones que podrían imponerse a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como los supuestos en que estas serían impuestas), el Instituto Federal Electoral conocería de las irregularidades en las que hubieran incurrido un partido o una agrupación política.

de no ser resueltas mediante un procedimiento expedito, pueden ocasionar un daño irreparable en el proceso electoral (SUP-RAP-17/2006).

Aunado a lo anterior, la Sala Superior tuvo en cuenta la obligación de los partidos de conducir sus actividades en los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás institutos políticos y los derechos de los ciudadanos, y, por lo tanto, de sujetarse a los principios y las reglas que deben regir en todo proceso electoral.

Entonces, para la Sala Superior, los partidos nacionales o las coaliciones están en aptitud de hacer valer sus inconformidades por hechos o actos realizados por los demás institutos políticos contendientes y sus candidaturas, cuando estimen que estos son contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática o afecten su derecho a la participación política en la contienda. Lo anterior podrán realizarlo mediante un procedimiento administrativo expedito, con una finalidad preventiva o correctiva, o bien depuradora, sin necesidad de hacerlo por medio del procedimiento administrativo sancionador electoral antes mencionado, con el objeto de

garantizar que el desarrollo del proceso electoral respectivo se ajuste a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, así como para salvaguardar que el resultado correspondiente sea producto de una elección libre y auténtica (SUP-RAP-17/2006).

Para arribar a esa conclusión, la Sala Superior ofreció, en esencia, el siguiente razonamiento.

1. En primer lugar, indicó que las técnicas sancionadoras en el derecho son de *ultima ratio* (principio de intervención mínima), dado que tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales para la convivencia humana e involucran sanciones privativas de derechos. En virtud de ello, antes de acudir al expediente sancionador electoral, se deben agotar otras vías con consecuencias menos gravosas (principio de subsidiariedad), como pueden ser los procedimientos administrativos correctivos. Hay que dejar las sanciones administrativas como medida última, de acuerdo con la exigencia de colaboración pública.

2. La imposición de una pena administrativa mediante un procedimiento administrativo sancionador típico se da *ex post facto* y, en

ocasiones, después de la conclusión del proceso electoral respectivo. En su lugar, hay que privilegiar un procedimiento abreviado y correctivo o depurador que evite que el desarrollo del proceso se salga de los cauces legales.

3. La autoridad administrativa electoral puede válidamente tomar las medidas necesarias para, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado, mediante el procedimiento expedito correctivo, sin perjuicio de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, pudiera hacerse acreedor el sujeto responsable. Lo anterior, en el entendido de que las determinaciones de la autoridad, por cualquier vía, están sujetas al control jurisdiccional del Tribunal Electoral.

4. La autoridad administrativa electoral debe ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral, a fin de garantizar que se apegue a los principios constitucionales en la materia, mediante el ejercicio de sus atribuciones correctivas e inhibitorias de conductas ilícitas y no exclusivamente de aquellas de carácter sancionador.

5. Los partidos y las alianzas partidarias son corresponsables del proceso electoral, como una manifestación de la mencionada exigencia de colaboración pública, tendente a evitar la comisión de infracciones.

6. Los partidos políticos nacionales tienen el deber legal de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno, de conformidad con el artículo 38, párrafo 1, inciso a, del Cofipe.¹⁸

7. También los partidos tienen la obligación de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria y difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros institutos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante estas, en los términos del artículo 38, párrafo 1, inciso p, del Cofipe.¹⁹

8. La existencia de un procedimiento administrativo especial abreviado se justifica, entre otras razones, porque, a juicio de la Sala Superior,

¹⁸ Este artículo se reprodujo, en sus términos, en el artículo 25, párrafo 1, inciso b, de la Ley General de Partidos Políticos de 2014.

¹⁹ Como se verá más adelante, en la Ley General de Partidos Políticos vigente solo está prohibida la propaganda calumniosa en contra de las personas.

se pretenden evitar situaciones como la siguiente: supóngase que un partido político vulnera los principios y las reglas aplicables en la materia mediante, por ejemplo, una propaganda calumniosa en contra de otro partido y difundida en la etapa de campaña electoral. Instaurado un procedimiento administrativo sancionador en su contra, supóngase, además, que se le impone una sanción pecuniaria, en el mejor de los casos, antes del día de la jornada, pero con un daño ya causado. Pues bien, el sujeto responsable estaría dispuesto a resentir los costos de la sanción frente al posible beneficio electoral que pudo obtener y a pesar del daño hecho (ya irreparable) al sujeto pasivo.²⁰

²⁰ La Sala Superior sustentó la consideración anterior en la tesis III/2005, de rubro CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA: “Del análisis e interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones contenidas en la legislación electoral del Estado de Veracruz, en particular del artículo 67 de la Constitución local; 37; 80; 83; 89, fracciones I, III, X, XII, XXVI, XXVII y XXXVI; 105, fracciones I y III; 214, fracción I; 215, y 216 del código electoral estatal, debe arribarse a la conclusión de que los partidos políticos y coaliciones, como corresponsables en el correcto desarrollo de los comicios, durante la etapa de preparación de las elecciones, en particular, al percatarse de que una campaña electoral de uno de sus adversarios políticos vulnera el principio de igualdad, está en aptitud jurídica de hacerlo valer para que la autoridad electoral administrativa, en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales y a efecto de salvaguardar el principio de igualdad en la contienda, haga cesar la irregularidad. Lo anterior es así, porque en la legislación del Estado de Veracruz se establece que el instituto electoral estatal, a través de sus órganos, cuenta con atribuciones para vigilar el desarrollo del proceso electoral e investigar las denuncias hechas por los partidos políticos por posibles violaciones a las disposiciones jurídicas aplicables e, inclusive, cuenta con facultades para solicitar el apoyo de la fuerza pública para garantizar su debido desarrollo, de lo cual se deduce que dicha autoridad se encuentra jurídicamente habilitada para determinar que un cierto partido político o candidato cese o modifique alguna campaña electoral, cuando ésta atente contra los principios rectores de la materia, como por ejemplo, cuando denoste al adversario, incite a la violencia o se aproveche de algún programa de gobierno, para confundir al electorado. Ello es así, porque resultaría un sinsentido que un partido político, a través de su propaganda, pudiera vulnerar las normas o principios rectores de los comicios y que la autoridad electoral solo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilegal, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta como la descrita, en relación con la sanción que se le pudiera imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que prefiriera cometer la infracción ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción. Sin embargo, cuando una irregularidad ocurre durante el desarrollo del proceso y la autoridad electoral, como en el caso de la legislación de Veracruz, cuenta con mecanismos para garantizar su debido desarrollo, como pudiera ser ordenar, inclusive con el auxilio de la fuerza pública, el retiro de alguna propaganda que vulnerara las normas o principios que rigen la materia, puede generar condiciones de igualdad y equidad en la contienda, que contribuyan a la expresión libre del voto en la jornada electoral” (tesis III/2005).

g. Por consiguiente, es necesario que se reconozca la existencia de un procedimiento sancionador expedito, correctivo y depurador del proceso electoral, dotado de las formalidades esenciales del procedimiento.

Antes de pasar a las garantías del procedimiento especial administrativo, es necesario formular las siguientes observaciones en relación con el argumento anterior.

Es importante indicar que la Ley General de Partidos Políticos vigente establece que los partidos tienen la obligación de abstenerse, en su propaganda política y electoral, de cualquier expresión que “denigre a las instituciones y a los partidos políticos y calumnie a las personas” (LGPP 2020). Como se advierte, dicha ley redujo las hipótesis de la propaganda prohibida a solo dos: propaganda denigratoria y propaganda calumniosa.

No obstante, en virtud de la reforma de la Constitución federal, mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de febrero de 2014, el Constituyente permanente eliminó la prohibición de la propaganda denigratoria de las instituciones y los partidos políticos que había sido establecida en la reforma de 2007. Como indicó el Pleno de la SCJN en la sesión del 2 de octubre de 2014, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 por unanimidad de votos, lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la CPEUM solo protege a las personas frente a las calumnias. Lo anterior, en razón de que, mediante la reforma constitucional referida, se excluyó del ámbito de protección a las instituciones y los partidos políticos.

De la manera como lo determinó el Pleno de la SCJN —al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015 (legislación electoral de Sinaloa) —,²¹ el debate público

requiere que los partidos políticos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a los candidatos de la oposición (acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015).

²¹ El ministro ponente fue José Ramón Cossío Díaz. Sentencia del 15 de octubre de 2015.

En consecuencia, de los supuestos legales previstos originalmente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, solo se prohíbe la propaganda calumniosa en contra de las personas.

Garantías del debido proceso

Como se anticipó, la Sala Superior consideró necesario que se implementara un procedimiento administrativo especial revestido de las formalidades esenciales exigidas constitucionalmente.

Conforme ha sustentado la Primera Sala de la SCJN, las garantías del debido proceso incluyen un núcleo duro, que debe observarse en todo procedimiento jurisdiccional: las que la Suprema Corte ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento (que integran la garantía de audiencia o el derecho de defensa).²²

²² Lo anterior encuentra sustento en la tesis 1a./J. 11/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO: “Dentro de las garantías del debido proceso existe un ‘núcleo duro’, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al ‘núcleo duro’, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la ‘garantía de audiencia’, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar, y (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza” (tesis 1a./J. 11/2014 [10a.]).

Por un lado, la Sala advirtió que si bien era cierto que —como lo mostró— la autoridad administrativa electoral tenía atribuciones constitucionales y legales suficientes para conducir el adecuado desarrollo del proceso con un enfoque correctivo o depurador, también lo era que no existía expresamente un procedimiento administrativo especializado para ese efecto. Con tal propósito, forjó un procedimiento especializado y abreviado que, en su concepto, era análogo pero distinto e independiente del procedimiento administrativo sancionador, aunque revestido de las garantías necesarias para la adecuada defensa.

Por otro lado, consideró que la vía de un acuerdo administrativo aprobado por el Consejo General del INE no podría ofrecer las garantías del debido proceso, toda vez que las actuaciones de la autoridad podían, en algún momento, importar actos privativos y no solo actos de molestia. De ahí que, como se indicó, haya declarado infundado el planteamiento de la coalición recurrente en ese punto, pero, asimismo, haya destacado que era necesario contar con un procedimiento administrativo que se siguiese en forma de juicio, en el que se garantizara una adecuada y oportuna defensa antes del acto privativo.

En consecuencia, la Sala Superior determinó que el procedimiento administrativo abreviado tenía que estar revestido necesariamente de las formalidades esenciales del procedimiento, en atención a la tesis jurisprudencial P./J. 47/95 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.²³

De igual forma, se resalta que el órgano jurisdiccional estableció que el procedimiento especial abreviado que dispuso implementar debería guiarse por los criterios de idoneidad, necesidad y

²³ “La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones o los derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que, en el juicio que se siga, ‘se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento’; estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar, y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado” (tesis jurisprudencial P./J. 47/95).

proporcionalidad, de acuerdo con la jurisprudencia 62/2002, en lo aplicable, de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.²⁴

¿De qué etapas consta el procedimiento administrativo especial abreviado?

Conforme con lo razonado por la Sala Superior a lo largo de la ejecutoria en estudio, se determinó que el procedimiento administrativo especial se desarrollaría conforme a lo que a continuación se indica, en el entendido de que podía iniciarse de oficio o a petición de parte.

1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, de oficio, requerirá a la Junta General Ejecutiva que investigue hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten, de modo relevante, los derechos de los partidos políticos, de sus respectivas candidaturas o del proceso electoral.

2. En caso de que ante dicho órgano o cualquier otro del IFE se presente una queja o una denuncia de un partido político o coalición, el receptor debe remitirla de inmediato, sin más trámite, a la Junta

²⁴ Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera algunos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que, con base en este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario.

Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados.

De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados y la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, y deberán precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, a fin de preservar otro valor.

General Ejecutiva para que esta, por conducto del secretario ejecutivo, dé inicio al procedimiento correspondiente.

3. Cuando ante la Junta General Ejecutiva se reciba directamente la queja o la denuncia del partido político o coalición, dicho órgano, por medio del secretario ejecutivo, debe proceder de inmediato a la sustanciación del procedimiento.

4. Si, una vez recibida la queja o la denuncia, la Junta General Ejecutiva considera que debe desecharse, propondrá dictamen en ese sentido al Consejo General, para que este decida lo pertinente.

5. Una vez admitida la denuncia respectiva, se dictará un acuerdo en el que se señalen el día y la hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, la cual debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión. Además, en el mismo acuerdo se ordenará a la Junta General Ejecutiva que, por conducto de su secretario ejecutivo, notifique personalmente, de forma inmediata —a más tardar dentro de las 24 horas siguientes—, al partido político o la coalición denunciados el inicio del procedimiento respectivo; que haga de su conocimiento la irregularidad que se le impute, y que, en su caso, dé traslado de la denuncia o solicitud, junto con todos sus anexos, y se cite a ambas partes a la audiencia respectiva.

6. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se debe efectuar por la Junta General Ejecutiva, por medio de su secretario ejecutivo.

7. La audiencia iniciará con la comparecencia de las partes que concurran a ella. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá las pruebas relacionadas con los hechos controvertidos. A continuación, serán admitidas las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluidas las ordenadas por la autoridad administrativa. Finalmente, se recibirán los alegatos de las partes.

8. Durante las 24 horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, la Junta General Ejecutiva formulará un dictamen que debe someter a la consideración del Consejo General, el cual resolverá en la sesión correspondiente, que deberá celebrarse a más tardar en los dos días siguientes a la fecha en que haya recibido el dictamen.

9. La resolución que apruebe el Consejo General deberá ejecutarse en forma inmediata.

10. La decisión del Consejo General será susceptible de ser impugnada mediante el recurso de apelación.

Efectos de la sentencia

Como se indicó, la Sala Superior revocó la determinación impugnada y —en plenitud de jurisdicción,²⁵ con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en relación con los artículos 99 y 17 de la Constitución federal, y en atención a lo avanzado del proceso electoral en ese momento— ordenó al secretario ejecutivo del IFE que, dentro de las 24 horas siguientes a la notificación de la sentencia, diera traslado a la coalición “Alianza por México” con copia del escrito y, en su caso, anexos del 13 de marzo de 2006 —mediante el cual el representante propietario de la coalición “Por el bien de todos”, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, solicitó al secretario del mencionado Consejo que incluyera en el proyecto de orden del día de la sesión extraordinaria, que sería celebrada el 15 de marzo, el punto relativo al proyecto de acuerdo mencionado—, y lo acompañara de los demás elementos que estimara pertinentes.

Aclaración de oficio

El 10 de abril de 2006, la Sala Superior resolvió el incidente de aclaración de sentencia derivado del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-17/2006, con el objeto de esclarecer, de oficio, la sentencia emitida en el expediente referido. Como se indicó, al reconstruir la argumentación de la sentencia se ha tenido en cuenta dicho incidente de aclaración de sentencia.

Voto particular

El magistrado disidente, en su voto particular, consideró que si bien compartía el criterio mayoritario en el sentido de que la autoridad

²⁵ En el caso, el ejercicio de la plenitud de jurisdicción se justificaba completamente, en virtud de las siguientes razones: 1) la autoridad administrativa responsable emitió un acto opuesto a derecho; 2) los motivos de impugnación se acogieron parcialmente; 3) el órgano jurisdiccional federal revocó el acto impugnado, y 4) procedió, en su resolución, a emitir la sentencia conforme a derecho, en los términos en que debió hacerlo la responsable, con lo cual sustituyó a esta, a fin de proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido o prevenir posibles incumplimientos. Véase Castillo (2006, 33).

administrativa electoral tiene las atribuciones suficientes para conocer y resolver los hechos planteados en relación con los promocionales de “Alianza por México”, no compartía lo relativo a que la determinación que se tome debe ser el resultado de un procedimiento *ad hoc* establecido analógicamente, en el que se cumplan con las formalidades esenciales, para prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado, toda vez que, desde su perspectiva, en la especie, el Consejo General puede válidamente ejercer sus atribuciones mediante la emisión de un acuerdo, sin que ello implique afectación alguna de la garantía de audiencia.

Tesis

La ejecutoria recaída en el SUP-RAP-17/2006 dio origen a la siguiente tesis jurisprudencial 12/2007, de rubro PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA IMPLANTARLO,²⁶

Algunos desarrollos posteriores

Como se indicó, después del proceso electoral federal 2005-2006, el poder revisor de la Constitución aprobó las reformas y adiciones, entre otros, del artículo 41 de la CPEUM.

Derivado de la reforma constitucional (Franco 2008), el Congreso de la Unión emitió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El 14 de enero de 2008 se publicó en el *DOF* el decreto por el que se expidió el reciente código y se abrogó el anterior. En lo que interesa, en la exposición de motivos de la iniciativa de legisladoras y legisladores de diversos grupos parlamentarios en la LX Legislatura, que condujo a la aprobación del decreto respectivo, se indicó que, a fin de hacer efectivas las sanciones aplicables a los partidos políticos en materia de radio y televisión por la difusión de propaganda electoral contraria a la Constitución y a la ley, se propuso llevar al código las reglas aplicables al procedimiento especial sancionador que

²⁶ No vigente.

la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó crear, al resolver la sentencia recaída en el recurso SUP-RAP-17/2006,

ante la notoria deficiencia del Código vigente y vista la incapacidad que provocó al Consejo General del IFE, ante los hechos ocurridos en materia de propaganda negativa durante la campaña presidencial de 2006 (SCJN).

Así, el nuevo Cofipe estableció en el capítulo cuarto, denominado “Del procedimiento especial sancionador” (artículos 367-371), del libro séptimo, título primero, la regulación del procedimiento especial sancionador. Excedería los límites del presente trabajo explicar dicho procedimiento, baste destacar dos de sus rasgos que, en lo sustancial, han pervivido en la regulación vigente:²⁷ por un lado, que, en los procesos comiciales, la autoridad administrativa electoral es la competente para instruir el procedimiento especial respectivo cuando se denuncie la comisión de determinadas conductas²⁸ y que, por otro lado, se facultó expresamente a dicha autoridad para imponer medidas cautelares.

Como se indicó, el Constituyente aprobó una reforma de la CPEUM, cuyo decreto se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *DOF*. En virtud de ello, se reformó la fracción III, apartado D,²⁹ del artículo 41 constitucional, entre otros, para establecer las siguientes bases constitucionales del procedimiento especial sancionador:

²⁷ Esto es, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014 y la cual abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁸ 1) Que violen lo establecido en la base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2) Que contravengan las normas de propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el código.
3) Que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

²⁹ “Art. 41 [...] III. [...]”

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley” (CPEUM, artículo 41, base III, apartado D, 2014). Es importante indicar que el texto de este artículo no ha sufrido modificación alguna desde entonces.

- 1) El INE, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará el incumplimiento de lo dispuesto en la fracción III del artículo 41 constitucional (que incluye, por ejemplo, la prohibición de la propaganda política o electoral que calumnie a las personas).
- 2) El TEPJF será la autoridad que resuelva acerca de la existencia o inexistencia de alguna presunta infracción electoral y, de ser el caso, que finque la responsabilidad e imponga las sanciones respectivas.
- 3) En el procedimiento respectivo, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar inmediatamente las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

De acuerdo con las bases constitucionales indicadas y la normativa legal, como lo determinó la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver la ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-1/2016,³⁰ el procedimiento especial sancionador —en el ámbito federal— está integrado por una serie de actos continuos y concatenados, que inician con la investigación de los hechos motivo de la denuncia a cargo del Instituto Nacional Electoral y concluyen con la determinación de la existencia o inexistencia de la infracción y, en su caso, con la imposición de la sanción por parte de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Entonces, aunque el procedimiento especial sancionador está regido por un principio de unidad que produce que los actos sucesivos que lo constituyen sean tomados como un solo procedimiento, en él participan dos órganos de autoridades diferentes: por un lado, la autoridad administrativa electoral, que instruye el procedimiento, y, por otro, la autoridad jurisdiccional, que es la competente para resolverlo (SUP-RDJ-1/2016).

Es importante indicar que el procedimiento especial sancionador es controlable jurisdiccionalmente mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador —un medio impugnativo extraordinario—,³¹ el cual es de competencia exclusiva de la Sala Superior. A partir de ese recurso, la Sala conoce de lo siguiente:

³⁰ En sesión del 15 de marzo de 2017.

³¹ El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se estableció en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud del decreto de las reformas y adiciones publicadas el 23 de mayo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

- 1) Sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada.
- 2) Medidas cautelares emitidas por el INE, conforme a lo establecido en el citado artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución federal.
- 3) Acuerdos de desechamiento que emita el INE respecto de una denuncia.

Así, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el medio impugnativo por el cual la Sala Superior puede conocer y resolver, de forma definitiva e inatacable, todas las resoluciones dictadas por la Sala Regional Especializada, así como las determinaciones relativas a la concesión o no de medidas cautelares y los acuerdos de desechamiento.

Finalmente, entre otros desarrollos jurisprudenciales que ha tenido el procedimiento especial sancionador, se puede citar, de modo ilustrativo, el juicio electoral SUP-JE-34/2018 y acumulado.³² En este, la Sala Superior redimensionó la función de dicho procedimiento y determinó que no solo era para la imposición de sanciones, sino que también tiene una función reparatoria o resarcitoria. El caso dio origen a la tesis VI/2019, de rubro MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

De igual forma, cabe tener presente el acuerdo de la Sala derivado del expediente SUP-JDC-646/2021, en el que se determinó que el juicio de la ciudadanía será procedente en contra de actos que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, una vez que se haya resuelto el procedimiento especial sancionador respectivo.³³

³² En la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

³³ En el artículo 80, apartado 1, inciso h, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que el juicio ciudadano será procedente cuando la ciudadana o el ciudadano considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Consideraciones conclusivas

De acuerdo con todo lo anterior expuesto, cabe establecer las siguientes consideraciones finales.

1. El recurso de apelación SUP-RAP-17/2006 —caso del procedimiento administrativo especial abreviado— fue inédito para la justicia constitucional electoral mexicana en el contexto de un proceso federal altamente polarizado, frente al cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó necesario dar certeza y claridad ante un litigio constitucional que puede calificarse como difícil,³⁴ en el sentido de plantear si en la normativa legal electoral aplicable existía o no una vía adjetiva adecuada para conocer y resolver las quejas como la expuesta por la recurrente.

2. Al efecto, como hemos procurado mostrar, la Sala Superior desarrolló una argumentación encaminada a justificar sólidamente la decisión que tomó asumiendo plenitud de jurisdicción, con especial cuidado de hacerlo con estricto apego a derecho, en particular para resguardar el principio de legalidad y las garantías del debido proceso.

3. La Sala Superior —en nuestro concepto— no tuvo una función activista, sino que, como un tribunal electoral constitucional de cierre, dispuso la implementación de un procedimiento abreviado especial con la emisión de una norma de origen judicial.

4. La sentencia recaída en dicho expediente constituyó el caso hito de una línea jurídica que creó el procedimiento administrativo especial abreviado o procedimiento especial sancionador caracterizado, entre otros, por los siguientes rasgos:

- 1) Regido por un enfoque correctivo o depurador más que sancionador, a fin de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas y tomar las medidas pertinentes para, en su caso, restaurar el orden jurídico (en este asunto, por medio de la posibilidad de retirar del radio y la televisión promocionales violatorios de la normativa constitucional o legal) y garantizar los derechos de la ciudadanía, así como el debido desarrollo del proceso electoral.

³⁴ Véase MacCormick (1978, 69-70).

- 2) Brevedad.
- 3) Revestido de las garantías del debido proceso.
- 4) Controlable jurisdiccionalmente.

5. Por último, como hemos procurado mostrar, el poder revisor de la Constitución, las legislaturas democráticas y la Sala Superior han desarrollado y consolidado la línea jurídica iniciada en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006, a fin de garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, ajustadas al orden jurídico.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015. Promoventes: partidos políticos Nueva Alianza, de la Revolución Democrática, Sinaloense, Movimiento Ciudadano y Morena. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015 (consultada el 24 de junio de 2021).

Aguiló Regla, Josep. 2009. “Fuentes del derecho y normas de origen judicial”. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* 3 (julio-septiembre): 447-70.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 19 de junio de 2021).

Castillo González, Leonel. 2006. *Reflexiones temáticas sobre el derecho electoral*. México: TEPJF.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1996. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_refo8_22nov96_ima.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).

—. 2008. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro_14eneo8.pdf (consultada el 25 de junio de 2021).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1996. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf (consultada el 16 de junio de 2021).

—. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf (consultada el 26 de junio de 2021).

- Díaz, Elías. 1966. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo.
- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf (consultada el 12 de junio de 2021).
- Dworkin, Ronald. 2010. “¿Deben nuestros jueces ser filósofos? ¿Pueden ser filósofos?”. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 32 (abril): 7-29.
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. 2012. *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*. México: TEPJF.
- Franco González, José Fernando. 2008. La reforma ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 95-121. México: TEPJF.
- Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=62/2002&tpoBusqueda=S&sWord=62/2002> (consultada el 23 de junio de 2021).
- LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_orig_23may14.pdf.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2020. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_13o42o.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_13o42o.pdf (consultada el 30 de junio de 2021).
- MacCormick, Neil. 1978. *Legal reasoning and legal theory*. Estados Unidos de América: Oxford University Press.
- Madrazo Lajous, Alejandro. 2011. *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*. México: TEPJF.

- Nino, Carlos Santiago. 2002. *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Argentina: Astrea.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: UNAM/Porrúa.
- Ortiz, Javier. 2007. La ponderación y la libertad de expresión. En *Libertad de expresión: análisis de casos judiciales*, comp. Santiago Vázquez Camacho, 49-73. México: Editorial Porrúa.
- PIDPS. Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales. 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (consultada el 19 de junio de 2021).
- Roldán Xopa, José. 2012. *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, coord. Miguel González Compeán. México: IFE.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/> (consultada el 24 de junio de 2021).
- Sentencia SUP-JDC-646/2021. Actora: Ixel Mendoza Aragón. Responsable: Faustino Javier Estrada González. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0646-2021-Acuerdo01.pdf (consultada el 29 de junio de 2021).
- SUP-JE-34/2018 y SUP-JE-35/2018 acumulados. Actores: Organización Editorial Acuario S. A. de C. V. y Lighthouse Estrategias Comunicativas S. A. de C. V. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0034-2018.pdf (consultada el 28 de junio de 2021).
- SUP-RAP-17/2006. Actor: coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006> (consultada el 10 de junio de 2021).
- SUP-RAP-31/2006. Actora: coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00031-2006> (consultada el 12 de junio de 2021).
- SUP-RAP-34/2006 y acumulado. Actores: Partido Acción Nacional y Coalición por el Bien de Todos. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://>

- www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00034-2006 (consultada el 17 de junio de 2021).
- SUP-RDJ-1/2016. Solicitante: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RDJ/1/SUP_2016_RDJ_1-637289.pdf (consultada el 24 de junio de 2021).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2013. *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.
- Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.). DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsem/paginas/reportes/reportede.aspx?idius=2005716&tipo=1> (consultada el 22 de junio de 2021).
- XLVII/98. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLVII/98&tpoBusqueda=S&sWord=XLVII> (consultada el 18 de junio de 2021).
- X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=X/2001&tpoBusqueda=S&sWord=x/2001> (consultada el 18 de junio de 2021).
- III/2005. CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=III/2005&tpoBusqueda=S&sWord=III/2005> (consultada el 20 de junio de 2021).
- jurisprudencial P./J. 47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II (diciembre): 133.