



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

000161

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-17/2006

ACTOR: COALICIÓN “POR EL BIEN DE TODOS”

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL**

**TERCERO INTERESADO:
COALICIÓN “ALIANZA POR
MÉXICO”**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ**

**SECRETARIO: JAVIER ORTIZ
FLORES**

México, Distrito Federal, a cinco de abril de dos mil seis. **VISTOS** para resolver los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de apelación interpuesto por la coalición “Por el Bien de Todos”, en contra de “[l]a omisión [sic] del Consejo General del Instituto Federal Electoral de resolver el proyecto de **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ORDENA A LA COALICIÓN “ALIANZA POR MÉXICO” QUE RETIRE AQUELLOS PROMOCIONALES QUE TRANSMITE EN RADIO, TELEVISIÓN E INTERNET, QUE NO CUMPLEN CON LO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL**



CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; el cual fue sometido a consideración del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral como punto 7 de su sesión extraordinaria de fecha quince de marzo del presente año”,
y

RESULTANDO

I. El trece de marzo del año en curso, la coalición “Por el Bien de Todos”, solicitó al Secretario General del Consejo General del Instituto Federal Electoral la inclusión en el orden del día de la sesión extraordinaria por celebrarse el quince de marzo de dos mil seis, el punto relativo al proyecto de *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ORDENA A LA COALICIÓN “ALIANZA POR MÉXICO” QUE RETIRE AQUELLOS PROMOCIONALES QUE TRANSMITE EN RADIO, TELEVISIÓN E INTERNET, QUE NO CUMPLEN CON LO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.*

II. El quince de marzo del presente año, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió, por unanimidad de votos, rechazar el proyecto de acuerdo referido en el resultando anterior.

III. En contra de la anterior determinación, el dieciocho de marzo del año en curso, la coalición “Por el Bien de Todos”, a través del





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

ciudadano Horacio Duarte Olivares, representante de la misma ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso el presente recurso de apelación.

IV. El veintitrés de marzo siguiente, la coalición "Alianza por México" compareció ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral con el carácter de tercero interesado.

V. Recibidas las constancias atinentes, el veintisiete de marzo del año en curso, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar y turnar el expediente SUP-RAP-17/2006 al Magistrado Electoral José de Jesús Orozco Henríquez, para los efectos a que se refiere el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VI. El cuatro de abril de dos mil seis, el Magistrado Electoral encargado de la sustanciación y elaboración del proyecto de sentencia del citado expediente, entre otros puntos, acordó admitir la demanda y en virtud de que no existía algún trámite pendiente de realizar, declarar cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el



presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acto del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitido durante el desarrollo del proceso electoral federal.

SEGUNDO. En atención a que la procedencia del presente recurso de apelación constituye una cuestión de orden público, su estudio es de carácter preferente por tratarse de requisitos para la válida constitución del proceso, razón por la cual esta Sala Superior procede a examinar las causas de improcedencia que, en el caso concreto, hace valer la coalición tercera interesada en su escrito de comparecencia, conforme con lo siguiente:

A) Sostiene que el presente recurso de apelación es improcedente en razón de que el medio de impugnación incumple el requisito previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues, en su concepto, el hoy actor carece de interés jurídico para promover el presente recurso, toda vez que omitió referir, de forma alguna, el por qué la no aprobación del acuerdo que él mismo propuso le genera una afectación en su esfera jurídica de derechos.





Resulta **inatendible** la causa de improcedencia que se resume en el párrafo anterior.

El interés jurídico es la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para subsanarla mediante la correcta aplicación del derecho, en el entendido de que esa providencia debe ser útil para tal fin.

Lo anterior permite afirmar que únicamente puede iniciarse un procedimiento por quien, al afirmar una lesión en sus derechos, solicita, a través del medio de impugnación idóneo, ser restituido en el goce de tales derechos; es decir, tal medio de impugnación debe ser apto para poner fin a la situación irregular denunciada, con independencia de que la demanda se considere fundada o infundada, pues ello constituye el estudio de fondo del asunto. Así, el análisis del interés jurídico se hace únicamente para determinar si procede el dictado de una sentencia de mérito.

En el caso concreto, de la lectura del escrito de demanda del presente recurso de apelación se desprende que la coalición "Por el Bien de Todos", contrariamente a lo alegado por el tercero interesado, sí acredita su interés jurídico en el presente medio de impugnación, en tanto que aduce que le causa agravio el hecho de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral no haya aprobado la propuesta de acuerdo sometido a consideración en la sesión extraordinaria de quince de marzo de dos mil seis, en la cual el partido político actor fue el promovente.



En este sentido, esta Sala Superior considera que al estar impugnada una determinación en la que el ahora actor fue promovente y la cual fue adversa a sus pretensiones, resulta indubitable que no se surte la causa de improcedencia establecida en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

B) Por otro lado, la coalición tercera interesada aduce que el hoy recurrente pretendió someter a aprobación un punto de acuerdo sin antes haber agotado las instancias previas establecidas en la ley y el reglamento respectivo para el trámite de quejas y denuncias, situación por la cual, al incumplirse con el requisito previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a la falta de agotamiento de instancias previas, procede declarar improcedente el presente recurso de apelación.

Este órgano jurisdiccional estima que la anterior causa de improcedencia resulta **inatendible**, en virtud de lo siguiente:

De lo dispuesto en los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el recurso de apelación procederá, en la etapa de preparación de la elección del proceso electoral federal, contra actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, siendo competente para la resolución de dicho medio de





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

000164

SUP-RAP-17/2006

impugnación la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la especie, el acto impugnado consiste en la determinación de no aprobar un proyecto de acuerdo sometido a votación ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria de quince de marzo de dos mil seis, por lo que, contrariamente a lo sostenido por el tercero interesado, el partido político actor no tenía la obligación de agotar medio de impugnación alguno de manera previa a la presentación del que ahora se resuelve, ya que contra los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, previamente al recurso de apelación, no existe medio de impugnación, administrativo o jurisdiccional, susceptible de revertir el sentido del acto impugnado.

En consecuencia, al tenerse por satisfechos los requisitos de procedencia analizados y, al no actualizarse de manera notoria alguna otra causa de improcedencia, procede el estudio de fondo del presente medio de impugnación.

TERCERO. La coalición apelante sostiene, en esencia, que la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral de no aprobar el proyecto de: *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ORDENA A LA COALICIÓN “ALIANZA POR MÉXICO” QUE RETIRE AQUELLOS PROMOCIONALES QUE TRANSMITE EN RADIO, TELEVISIÓN E INTERNET, QUE NO CUMPLEN CON LO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS*



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES", sometido a consideración del órgano superior de dirección de dicho Instituto en la sesión extraordinaria de quince de marzo del año en curso, le agravia porque:

1. La autoridad responsable, al no aprobar dicho acuerdo, dejó de cumplir una serie de obligaciones que le impone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tales como las siguientes: El Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73, párrafo 1, del invocado código. Asimismo, es obligación del Consejo General vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al citado código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, en conformidad con lo establecido en el artículo 82, párrafo 1, inciso h), del mismo ordenamiento legal.

Así, en concepto de la coalición recurrente, la responsable declina ejercer sus atribuciones con el argumento de que el procedimiento correcto para resolver el asunto sometido a su conocimiento era por la vía de una queja tramitada en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del invocado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.





2. La autoridad responsable realiza una incorrecta interpretación del sistema jurídico electoral federal; particularmente, soslaya las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del ordenamiento legal invocado, en el sentido de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones previstas en el propio artículo 82, así como todas las demás señaladas en el código electoral federal.

3. La responsable actuó indebidamente al estimar que sólo mediante un procedimiento administrativo sancionador electoral podría ejercer las atribuciones legales antes encomendadas, pues era factible, según la coalición actora, que lo hiciera vía un acuerdo administrativo como el propuesto por la propia coalición actora.

4. La responsable, mediante el criterio interpretativo que sostiene, viola, según la coalición enjuiciante, el principio de justicia pronta previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, toda vez que, en concepto de la coalición actora, pretender que situaciones como las planteadas en el mencionado proyecto de acuerdo sean resueltas a través de un procedimiento administrativo sancionador electoral, implica una merma en los derechos de los contendientes en un proceso electoral, pues la difusión de promocionales en medios masivos de comunicación que violan, según la parte actora, disposiciones constitucionales y legales, de no ser resueltas mediante un procedimiento expedito, pueden ocasionar un daño irreparable en el proceso electoral, habida cuenta que podrían estarse vulnerando los principios de equidad e igualdad, el de voto libre y las condiciones generales de la elección.



Sobre el particular, según la coalición impugnante, el *Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE* establece una serie de plazos para tramitar los procedimientos de queja, que, por su duración, harían nugatorias las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que obligan al Instituto Federal Electoral a velar por el cumplimiento de la legislación electoral federal y a garantizar que las elecciones se rijan por los principios establecidos en el artículo 41 de la Constitución federal.

De esta forma, según la coalición apelante, la responsable con su actuar falta a su obligación de garantizar que las elecciones se realicen mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo conforme con los principios de certeza legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

5. No obstante que, según la coalición política actora, en el caso concreto es aplicable la tesis relevante de esta Sala Superior, cuyo rubro es: **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**, la responsable soslayó el contenido de dicha tesis, mediante consideraciones que adolecen de una debida fundamentación y motivación.





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

Sobre el particular, la coalición apelante hace suyo el argumento de la invocada tesis relevante en el sentido de que resultaría un sinsentido que a un partido político, mediante su propaganda, pudiera vulnerar las normas o principios rectores de los comicios y que la autoridad electoral sólo 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.

6. La responsable no aprobó el proyecto de acuerdo propuesto por la coalición actora, bajo el argumento de que con el mismo podrían violarse las formalidades esenciales del procedimiento, no obstante, al decir de la coalición enjuiciante, que la responsable se basa en argumentos subjetivos, así como carentes de fundamentación y motivación, pues la suspensión de los *spots* por la vía de un acuerdo administrativo no sólo garantiza el cumplimiento de los principios que debe cumplir toda elección democrática sino que constituye un procedimiento que permite que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento.

Por razón de método, los motivos de impugnación resumidos en los apartados precedentes se analizan en forma conjunta, dada la estrecha vinculación que tienen.

Tales motivos de alegación son **parcialmente fundados**, como se muestra a continuación.



Si bien le asiste la razón a la coalición actora en cuanto a que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con suficientes atribuciones legales para conocer y resolver lo que en derecho proceda con motivo de los hechos planteados en el proyecto de acuerdo referido, consistentes, básicamente, que en el proceso electoral federal en curso la coalición electoral "Alianza por México" ha difundido dos promocionales en radio y televisión, así como anuncios en *Internet*, cuyo contenido consta en los monitoreos que ha realizado la autoridad electoral administrativa federal y que, según sostiene la coalición apelante, violan las disposiciones constitucionales y legales aplicables, por estimar que están encaminados a denostar, generar descrédito y descalificación del candidato presidencial de la coalición "Por el Bien de Todos" y que, en oposición a lo sostenido por la responsable, la vía para ello no es el procedimiento administrativo sancionador electoral, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cierto también es que, como se mostrará, la determinación que sobre el particular tome el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el orden jurídico, debe ser resultado de un procedimiento idóneo, eficaz, completo y exhaustivo, en que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, que permita prevenir la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurar el orden jurídico electoral violado.

Atribuciones conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

Esta Sala Superior estima que le asiste, en parte, la razón a la coalición recurrente, en virtud de que una revisión de la normativa electoral federal aplicable revela que, ante el planteamiento, queja o denuncia que haga un partido político o coalición ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aportando elementos de prueba respecto del incumplimiento por otros partidos o coaliciones de sus obligaciones de manera grave o sistemática, la existencia de facultades o atribuciones **expresas** conferidas al propio Consejo General para:

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto (artículo 73, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

-Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al invocado ordenamiento legal electoral (artículo 82, párrafo 1, inciso h), del invocado código).

-Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal (artículo 82, párrafo 1, inciso t), del referido ordenamiento legal).

La existencia de estas atribuciones o facultades explícitas se complementa con la existencia de una facultad **implícita** consistente en que, para hacer efectivas las atribuciones precisadas en los tres



párrafos antecedentes, resulta necesario que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuente con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del código electoral federal, en relación con las facultades explícitas establecidas en los artículos 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y t), del mismo ordenamiento legal, así como a la luz de los principios constitucionales y legales que más adelante se precisan y de los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral que también se indican con posterioridad.

Lo anterior en el entendido, en primer lugar, de que, en todo caso, las facultades implícitas no son autónomas sino que dependen de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existirían. Una facultad implícita tiene el propósito de hacer efectiva una facultad expresa o explícita.

En segundo lugar, sin el reconocimiento y ejercicio de estas facultades implícitas, las atribuciones o facultades expresas conferidas a la autoridad electoral, en ciertos casos, podrían dejar de ser funcionales y, por lo tanto, resultarían inaplicables en un caso concreto.

Así, por ejemplo, la mencionadas atribuciones expresas o explícitas conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos se





SUP-RAP-17/2006

desarrollen con apego al invocado ordenamiento legal o requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal podrían ser, en la práctica, en ciertos casos, disfuncionales, al no reconocer la existencia y no ejercer ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer plenamente efectivas o funcionales aquellas atribuciones, por ejemplo, la facultad de vigilar que las actividades de los partidos políticos se ajusten a las normas constitucionales y legales, incluidos los principios del Estado democrático y el respeto a la libre participación de los demás partidos políticos, así como de requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos y las condiciones de igualdad en la contienda con motivo de un proceso federal en curso, de tal manera que se garantice la celebración de una elección libre y auténtica.

En tercer lugar, en un Estado constitucional democrático de derecho no es válido que los órganos jurisdiccionales o administrativos se auto-atribuyan facultades implícitas.

Cabe señalar que las facultades implícitas han de deducirse, inferirse o extraerse de otras facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico.

En esta medida, la existencia de facultades implícitas, en tanto dependientes o subordinadas de las atribuciones expresas, es compatible con el principio de legalidad, de observancia estricta en



materia electoral, en atención a lo dispuesto en el artículo 1, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales.

Sirve de apoyo a lo anterior la *ratio essendi* de la tesis relevante de esta Sala Superior, con el 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, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tesis relevantes, páginas 656-657.

En el presente caso, la existencia de las mencionadas facultades implícitas no es autónoma sino que está subordinada a las facultades o atribuciones expresas primeramente precisadas, por lo que éstas tienen el carácter de principales.

Asimismo, en lo concerniente a los fines asignados al Instituto Federal Electoral y a su relación con las atribuciones o facultades conferidas al Consejo General, como uno de los órganos centrales del mismo y órgano superior de dirección, los fines establecen la dirección en que deben ejercerse las atribuciones. Es decir, las atribuciones están en función de los fines, así como de los valores del ordenamiento jurídico electoral expresados, por ejemplo, en los principios constitucionales que deben regir en toda elección para ser considerada válida, entre otros, la celebración de elecciones libres y auténticas, el de legalidad y el de igualdad en la contienda electoral.





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

Lo anterior significa que, a partir de una interpretación de carácter funcional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en relación con el artículo 3, párrafo 2, del código electoral federal, dada la validez de los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática (de manera destacada, el de la igualdad en la contienda electoral) y puesto que el Instituto Federal Electoral tiene como fines, entre otros, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, entonces esta Sala Superior entiende que las atribuciones explícitas del Consejo General en el sentido de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al invocado código electoral federal y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como requerir al órgano competente investigue hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal, entre otras atribuciones, deben estar encaminadas a la consecución de tales fines y, en general, de los principios estructurales del ordenamiento jurídico electoral, así como de los principios y valores y bienes protegidos constitucionalmente.

Lo anterior en el entendido de que, por razones conceptuales y normativas, debe hacerse una puntual distinción entre fines y atribuciones. Al respecto, cabe destacar que en ningún momento se pretende considerar a los fines apuntados como fuente de atribuciones.



Es claro que la facultad implícita del Consejo general prevista en el inciso z) del párrafo 1 del artículo 82 del código electoral federal, consistente en prevenir y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como restaurar el orden jurídico-electoral violado, guarda directa y necesaria relación con las facultades explícitas contempladas para dicho órgano en los incisos h) y t) del propio precepto y artículo 73, párrafo 1, del mismo ordenamiento, en tanto que es únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales, así como los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.

Sostener una interpretación opuesta del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado) haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal.

Las facultades de la responsable son correlativas, en un sentido, a las obligaciones de los partidos políticos nacionales (y de las coaliciones) de conducir sus actividades dentro de 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 partidos políticos** y los derechos de los ciudadanos, en conformidad





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

000170

SUP-RAP-17/2006

con lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior implica que a los partidos políticos nacionales (y las coaliciones) les está prohibido realizar conductas que transgredan o violenten los principios y reglas que deben regir en todo proceso electoral o afecten la libre participación política de los demás partidos políticos contendientes.

En tal virtud, se considera que los partidos políticos nacionales (o las coaliciones políticas) están en aptitud jurídica de hacer valer, ante la autoridad electoral administrativa federal, su inconformidad por los actos realizados por los demás partidos políticos contendientes y sus candidatos en el proceso electoral federal, cuando estimen que tales actos son contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática o afecten su derecho a la libre participación política en la contienda, 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, sin necesidad de hacerlo a través de la vía del procedimiento administrativo sancionador electoral establecido, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270, en relación con el 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino a través de otras vías legalmente previstas en el mismo ordenamiento, que tienen una finalidad, primordialmente, preventiva o correctiva (más que sancionadora o represiva) y en que se observen, puntualmente, las formalidades esenciales del procedimiento.



Debe tenerse presente que la sanción es la “última *ratio*” del Estado, el cual sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios para lograr que los sujetos normativos observen la normativa.

En efecto, las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales o importantes para la convivencia humana. Así, se reconoce que dichos sistemas punitivos son un recurso de *ultima ratio* (principio de intervención mínima), ya que involucran sanciones privativas de derechos (en la materia, los que se reconocen en el régimen jurídico electoral), por lo cual, antes de acudir al expediente sancionador, se deben agotar otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como ocurre, por ejemplo, con las vías internas partidarias, procedimientos administrativos correctivos o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto partidario irregular.

Sirve de sustento a lo anterior la tesis relevante de esta Sala Superior, cuyo rubro es: **NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN**, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo tesis relevantes, paginas 708-711.

Así, cobra relevancia la adopción de medidas que puedan evitar las infracciones, dejando las sanciones administrativas para el último lugar, lo que se ha denominado por algún administrativista la





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

000171

SUP-RAP-17/2006

“exigencia de colaboración pública” (Alejandro Nieto, *Derecho administrativo sancionador*, cuarta edición, Madrid, Tecnos, 2005, página 35).

Ahora bien, en virtud de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas aplicables tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto se transcribe más adelante, se arriba a la conclusión de que un partido político nacional está en posibilidad de hacer valer alguna supuesta irregularidad para que la autoridad electoral administrativa federal, en ejercicio de sus atribuciones legalmente encomendadas, en particular de su atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, en los términos de lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso h), del invocado ordenamiento, y a efecto de salvaguardar los principios de toda elección democrática, **tome las medidas necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable, determinaciones que, en todo caso, son susceptibles de control jurisdiccional ante esta jurisdicción constitucional.**

Lo anterior es así, toda vez que, como lo ha sostenido reiteradamente esta Sala Superior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene un carácter normativo y vinculatorio. De ahí el



reconocimiento de los principios constitucionales que deben observarse para que cualquier tipo de elección sea considerada válida, en conformidad con la tesis de esta Sala Superior, cuyo rubro es: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo tesis relevantes, páginas 525-527. Entre tales principios se encuentran: Las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre secreto y directo; la igualdad y, en su caso, equidad en la contienda; 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 y el control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

Cabe destacar, en particular, que diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, incorporados al orden jurídico mexicano en conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal, establecen que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros, de los siguientes derechos y oportunidades: i) 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 ii) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (artículo 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales y artículo 23, inciso b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). De esta





forma, también se reconocen en tales tratados internacionales de derechos humanos los principios de elecciones libres y auténticas y de igualdad en la contienda electoral.

Al respecto, conviene tener presente, en la parte conducente, las disposiciones constitucionales y legales aplicables que fundamentan la tesis apuntada.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo



con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

[...]

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

[...]





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

000173

SUP-RAP-17/2006

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 1.- 1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

Artículo 2.- 1. Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

Artículo 3.- 1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.



[...]

Artículo 23.- 1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

2. El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

Artículo 25.- 1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;

[...]

Artículo 36.- 1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;

[...]

Artículo 38.- 1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) **Conducir sus actividades dentro de 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 partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;**

b) 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;

[...]

p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;



[...]

Artículo 39.- 1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por este Código se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del presente ordenamiento.

2. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

Artículo 40.- 1. Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática.

[...]

Artículo 68.- 1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Artículo 69.- 1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) **Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;**
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

[...]



Artículo 70.- 1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

[...]

Artículo 72.- 1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva; y
- d) La Secretaría Ejecutiva.

Artículo 73.- 1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de **vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.**

Artículo 82.- 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

[...]

t) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;

[...]

w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;

[...]

z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y **las demás señaladas en este Código.**

[...]





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

TÍTULO QUINTO

De las Faltas Administrativas y de las Sanciones

CAPÍTULO ÚNICO

[...]

Artículo 269.- 1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
- e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;



d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;

f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código; y

g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

3. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1, del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de este Código.

Artículo 270.- 1. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política.

2. Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política.

3. Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.

4. Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.

5. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.





6. Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia.

[...]

[Énfasis añadido]

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

a) Las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son de orden público, esto es, son de obediencia inexcusable e irrenunciables.

b) Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas en la Constitución federal y en el código contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.



c) La interpretación de las disposiciones aplicables se hará con arreglo a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 constitucional (en cuanto a que en los juicios del orden civil, en sentido lato, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho).

d) Los partidos políticos para el logro de sus fines constitucionales ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

e) El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

f) La declaración de principios de un partido político nacional invariablemente contendrá, por lo menos, entre otros aspectos, la obligación de observar la Constitución federal y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.

Los partidos políticos tienen el *status* constitucional de entidades de interés público. El interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado y, más concretamente, del organismo público electoral autónomo, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico. De conformidad con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal





SUP-RAP-17/2006

de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Esto es, los partidos políticos — como todos y cada uno de los órganos del poder público— están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional. Ello tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas. Esto es, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.

Una interpretación distinta implicaría prohijar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho. Esto porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público.

g) Los partidos políticos nacionales tienen el derecho de participar, en conformidad con lo dispuesto en la Constitución federal y en el código electoral federal, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso



electoral, De ahí que se considere que los partidos políticos y las coaliciones son corresponsables del correcto desarrollo del proceso electoral, lo que podría entenderse como la manifestación en materia electoral de la antes referida exigencia de colaboración pública, tendente a evitar las infracciones.

h) Como se anticipó, los partidos políticos nacionales tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático de derecho, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

i) Los mencionados institutos políticos tienen la obligación 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.

j) Los partidos políticos nacionales tienen la obligación de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y a sus candidatos, **particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.**

k) Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto Federal Electoral que se investiguen las





SUP-RAP-17/2006

actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática.

Cabe señalar que la posibilidad normativa que los partidos políticos tienen de solicitar, aportando elementos de prueba, al Consejo General que se investiguen las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática puede, o bien desencadenar un procedimiento administrativo sancionador electoral, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del código electoral federal, o bien puede impulsar algún otro procedimiento análogo al referido procedimiento, de carácter especializado, revestido de las necesarias formalidades esenciales del procedimiento, que permita reorientar, reencauzar o depurar las actividades de los actores políticos durante el proceso electoral federal, con una finalidad, preponderantemente, correctiva y, en su caso, restauradora del orden jurídico electoral.

1) Son fines del Instituto Federal Electoral, entre otros, los siguientes: Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales; **garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones** para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como **velar por la autenticidad y efectividad del sufragio**.

Bajo una interpretación de carácter gramatical, conforme con las definiciones lexicográficas relevantes del *Diccionario de la Real Academia Española*, cabe señalar que el término “asegurar” significa “preservar o resguardar de daño a alguien o algo; defenderlo e impedir



que pase a poder de otra persona”; el vocablo “garantizar” (que viene de *garante*) significa “dar cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad”. El término “velar” tiene las acepciones de “observar atentamente algo”, aunque también “cuidar solícitamente de algo”. Si, además, tenemos en cuenta que, en conformidad con lo dispuesto con el artículo 3, párrafo 1, del código electoral federal, la aplicación de las normas del propio código corresponde al Instituto Federal Electoral, entre otros órganos, en su respectivo ámbito competencial, lo que significa la atribución del Instituto de poner en práctica, ejecutar o hacer cumplir todas las disposiciones del código invocado, entonces es posible establecer que son fines del Instituto Federal Electoral **asegurar y proteger** los derechos político-electorales de los ciudadanos, la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como **cuidar solícitamente** la autenticidad y efectividad del sufragio. Por lo tanto, el Instituto Federal Electoral, en tanto responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, debe ser un **garante de la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales**.

l) El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de **vigilar** el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

m) El Consejo General tiene la atribución de **vigilar** que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

políticas se desarrollen con apego al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

A fin de comprender mejor el significado de las formulaciones normativas anteriores, conviene hacer una interpretación gramatical de los términos críticos. Por “vigilar” se entiende velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello (*Diccionario de la Real Academia Española*). Según el *Diccionario de uso del español* de María Moliner, “vigilar” significa: “Observar algo o a alguien para evitar que cause o que reciba un daño o que haga algo indebido”. A su vez, por “velar”, como se apuntó, según el primero de los diccionarios señalados, entre otras acepciones, se entiende “cuidar solícitamente de algo”.

Sentado lo anterior, la interpretación gramatical y sistemática permite establecer que corresponde al Consejo General observar que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y que las actividades de los partidos políticos se apeguen a la normativa electoral para evitar que se altere, por ejemplo, el normal desarrollo del proceso electoral o que los partidos políticos contendientes realicen conductas ilícitas.

Ello contribuirá a realizar los fines asignados al Instituto Federal Electoral, por ejemplo, **asegurar y proteger** los derechos político-electorales de los ciudadanos, la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como **cuidar solícitamente** la autenticidad



y efectividad del sufragio. Para hacer ello posible, el Consejo General cuenta, entre otras atribuciones, con la de requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, **hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal.**

Por otra parte, el Consejo General tiene la atribución de **conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan**, en los términos previstos en la invocada ley.

En relación con lo anterior, el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que para los efectos de lo dispuesto en el artículo 269 del mismo ordenamiento (que prevé las diferentes sanciones que podrán imponerse a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como los supuestos en que podrán ser impuestas tales sanciones), el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades que haya incurrido un partido político o una agrupación política. Al efecto, establece el procedimiento respectivo, el cual está revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

Ahora bien, dado que para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ejerza plenamente las atribuciones que tiene legalmente conferidas para hacer que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y que las actividades de los partidos políticos se apeguen a la normativa electoral, y puesto que lo que se requiere es un procedimiento legal específico que no se agote





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

en la imposición de una sanción (lo cual sólo puede ocurrir *post facto* y, en ocasiones —como señala la coalición actora— con posterioridad a la conclusión de un proceso electoral, sin que propiamente tenga efecto alguno en sus resultados), sino que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado a fin de garantizar el normal desarrollo del proceso electoral federal, es necesario que exista un procedimiento distinto, aunque análogo, al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, en que se observen las formalidades esenciales exigidas constitucionalmente, en virtud de las razones siguientes.

La implementación mediante la analogía (un caso de *analogia legis*, pues parte de las disposiciones del código electoral federal, en particular de su artículo 270) del referido procedimiento específico por esta Sala Superior tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3º, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto en el artículo 14, párrafo final, de la Constitución federal.

La implementación de ese procedimiento análogo se justifica porque, tal como lo expresa la coalición apelante, sería incoherente que, por ejemplo, un partido político, mediante su propaganda, pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad electoral federal administrativa sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilícita, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta semejante, en relación



con la sanción que se le pudiese imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que preferiría cometer la infracción, ya que el beneficio sería mayor que la eventual sanción.

Lo anterior muestra que, si bien, tal como lo sostuvo la responsable, la tesis relevante de esta Sala Superior invocada por el apelante, cuyo rubro es: CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICAR, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo tesis relevantes, páginas 376-378, no constituye jurisprudencia y, en principio, es aplicable a la normativa electoral del Estado de Veracruz-Llave, lo cierto es que su *ratio essendi* es aplicable al presente caso concreto.

El orden jurídico electoral debe ser regularmente mantenido por la autoridad electoral administrativa federal, haciendo prevalecer no sólo los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral, como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, sino también los principios que debe cumplir toda elección para ser considerada válida, particularmente durante un proceso electoral, como el actualmente en curso. En virtud de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene las atribuciones legales suficientes para ello, es necesario implementar el procedimiento respectivo.





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

El Instituto Federal Electoral, en tanto responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y **garante de la celebración periódica y pacífica de las elecciones federales, así como del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, debe garantizar una contienda electoral en la que imperen los principios de constitucionalidad y legalidad por parte de los actores políticos, particularmente de los partidos políticos o coaliciones y sus candidatos, en conformidad con las reglas y principios en la materia electoral y, por ende, valores y bienes protegidos constitucionalmente. Una contienda electoral que se ajuste a tales principios es un prerrequisito de una elección libre y auténtica, en los términos del segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución federal.**

La vía, en oposición a lo sostenido por la coalición apelante, no puede ser mediante un mero acuerdo administrativo que apruebe el pleno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de que, como lo sostuvo la responsable, semejante decisión no estaría revestida de las formalidades esenciales del procedimiento, lo que sería violatorio de la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional. De ahí que su agravio sea parcialmente fundado.

En efecto, esta Sala Superior estima que la vía de un acuerdo administrativo que, por sí sólo, apruebe el pleno del Consejo General, como lo pretende la coalición apelante, puede implicar la privación de un derecho y no sólo un acto de molestia. En esa medida, semejante vía no puede ser en modo alguno suficiente para garantizar el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en el citado



precepto constitucional, como son: la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, o bien, un procedimiento administrativo que se siga en forma de juicio ante autoridad competente, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

Lo anterior debe ser así, en virtud de que, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia. Por una parte, en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución federal se establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio ante autoridad competente, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme con las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por otra, en el artículo 16, primer párrafo, constitucional se establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Así, en cuanto a los actos privativos, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, la Constitución los autoriza solamente mediante el cumplimiento de los requisitos señalados (la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en que se apliquen las





SUP-RAP-17/2006

leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado). En cambio, en lo concerniente a los actos de molestia, que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, la Constitución los autoriza siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad dotada de competencia legal para ello, en que ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

Sustenta lo anterior, el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 40/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV (julio de 1996), página 5, cuyo rubro y texto son los siguientes:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, **la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con**



anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Es importante destacar que al vocablo "juicio" se le ha dado un significado que va más allá del proceso jurisdiccional, lo que ha permitido extender la eficacia de la garantía de audiencia al ámbito administrativo.

En efecto, en materia administrativa en general y, en particular, en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional se interpreta en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que los condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al afectado una adecuada defensa.

Al respecto, debe tenerse presente que la regulación sobre la impugnabilidad de los actos de los procedimientos administrativos





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

seguidos en forma de juicio tiene su razón de ser en que, principalmente, sea la resolución definitiva la que se impugne ante una instancia jurisdiccional, mientras que los actos procesales o de trámite lo son, en tanto que dejen en indefensión al interesado y trasciendan el resultado de la decisión definitiva o que pongan fin al procedimiento, a menos que la afectación sustancial que pueda, eventualmente, registrarse surja directamente del acto procedimental, con independencia de lo que se decida en la resolución definitiva.

En el presente caso, la pretensión de la coalición actora radica en que se ordene a la diversa coalición denunciada (coalición "Alianza por México") que retire determinados promocionales que transmite, según sostiene, en radio, televisión e *Internet*, que, según estima, contravienen la normativa electoral aplicable.

Si (hipotéticamente) tal determinación se tomara en sus términos mediante un acuerdo emitido por el Consejo General, ello podría tener como efecto un acto privativo de algún derecho fundamental constitucional o establecido legalmente o de alguna garantía o prerrogativa, por ejemplo, la posible disminución, menoscabo o interferencia de la libertad de expresión, sin que el sujeto afectado tuviese la posibilidad de realizar una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, quedando en estado de indefensión, prohibido en el artículo 14 constitucional, pues, en oposición a lo sostenido por la coalición actora, en modo alguno puede considerarse que la coalición "Alianza por México", por conducto de su representante, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, haya podido, a través de sus intervenciones en la sesión respectiva, ejercer una



adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, por ejemplo, ofreciendo pruebas de descargo.

Por consiguiente, en el presente caso, un acuerdo administrativo que apruebe de plano el Consejo General del Instituto Federal Electoral no puede ser la vía jurídicamente adecuada para restaurar, en su caso, el orden jurídico electoral violado, ya que la emisión del acuerdo puede importar un acto privativo y para ello, según se ha establecido, es necesario contar con un procedimiento administrativo que se siga en forma de juicio, en el que se garantice una adecuada y oportuna defensa previo al acto privativo.

Un procedimiento expedito con absoluto respeto a las formalidades esenciales del procedimiento

Esta Sala Superior advierte que, si bien, como quedó demostrado, el Instituto Federal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para conocer y resolver sobre promociones o denuncias como la que da origen al acto ahora impugnado, lo cierto es que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene normas expresas que fijen un procedimiento, distinto al sancionador señalado en el artículo 270 del referido ordenamiento legal, a través del cual el Consejo General logre su propósito de inhibir, en el desarrollo de un proceso electoral, cualquier tipo de conducta que resulte contraria a la normativa aplicable, sin que se señale cuál es el medio para que dicho órgano superior de dirección cumpla con su responsabilidad de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos,





SUP-RAP-17/2006

como es la contenida en el artículo 186, párrafo 2, del ordenamiento citado.

No obstante, este órgano jurisdiccional considera que la circunstancia apuntada no constituye un obstáculo para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral conozca y resuelva lo conducente, puesto que, a pesar de la falta de un procedimiento expresamente previsto para tal efecto, la autoridad responsable está constreñida a emitir un pronunciamiento sobre lo pedido, a cuyo efecto, de conformidad con el artículo 3º, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los demás preceptos que en adelante se citan, debe instrumentar un procedimiento especializado, que le permita ejercer sus atribuciones constitucional y legalmente previstas.

Ciertamente, sí ha quedado demostrada la imperatividad de las normas electorales a que se ha venido haciendo referencia, las cuales deben siempre acatarse, así como que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para analizar y resolver sobre la pretensión originaria del apelante, no sería admisible legalmente justificar la inobservancia de las propias disposiciones por el hecho de que no haya preceptos que prevean un procedimiento expreso para que el Instituto Federal Electoral esté en condiciones de cumplir las referidas atribuciones que le impone la ley con relación a partidos políticos y ciudadanos.

Al efecto, debe tenerse presente que los actos realizados por dicho instituto en aplicación de las referidas normas puedan crear, modificar



o extinguir determinadas situaciones de derecho, que eventualmente se traducirían en la afectación de esferas jurídicas de partidos políticos o de ciudadanos, a los cuales debe respetárseles la garantía de audiencia, así como todas las formalidades esenciales de un procedimiento seguido en forma de juicio.

En conformidad con los artículos 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo, y 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8° párrafo 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todo individuo que sea sujeto de un proceso jurisdiccional, o bien, de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, tiene derecho a que se respeten las garantías esenciales respectivas y, en particular, la de audiencia.

En efecto, tal como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 217-228, séptima parte, p. 66), la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido no sólo de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos sino que también las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía, pues basta que ésta sea consagrada en la Constitución federal.





En estas circunstancias, la necesidad jurídica de acatar normas de orden público, aunada al respeto de la garantía de audiencia de posibles afectados con motivo de la aplicación de citadas normas, trae como consecuencia que se haga menester la instrumentación de un procedimiento, en el cual sea posible tanto la aplicación de las disposiciones de mérito como el respeto de tan importante garantía.

Apoya lo anterior, el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la jurisprudencia publicada en la página 62 del tomo VI, materia común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, cuyo rubro y texto son los siguientes:

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernantes, sin excepción.

Conforme con lo anterior, en el presente caso, al aplicar el referido criterio, se encuentra que, como algunas de las disposiciones aplicables contenidas en los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tienen un carácter sustantivo (por ejemplo, la obligación prevista en el artículo 38, párrafo 1, del invocado código), para aplicarlos a los casos concretos sometidos a la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como el que se analiza, se requiere de reglas adjetivas, es decir, de un



procedimiento en el cual se respete la garantía de audiencia y se observen las formalidades esenciales, esto es, las que resulten necesarias para garantizar la defensa adecuada, de manera previa al dictado de la determinación correspondiente.

En tal virtud, la existencia de las disposiciones electorales de naturaleza sustantiva a que se ha hecho referencia, impone al Consejo General del Instituto Federal Electoral la necesidad de adoptar un procedimiento adecuado, para dar efectividad concreta a las normas contenidas en los artículos citados, aplicándolos al caso concreto sometido a su consideración, toda vez que, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del invocado ordenamiento legal, para hacer efectivas las atribuciones que dicho precepto le confiere y las demás que señala el propio código electoral, el referido órgano superior de dirección tiene competencia para dictar los acuerdos necesarios.

Ahora bien, ante la posibilidad de que se emita un acto que afecte la esfera jurídica de un gobernado, un criterio de aceptación generalizada para determinar que la autoridad ha respetado la garantía de audiencia, consiste en considerar que esa garantía ha quedado salvaguardada si concurren los siguientes elementos o formalidades esenciales:

1. Proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa ya sea de la demanda o denuncia, con sus anexos, o bien, del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad, mediante la notificación personal que se le haga, la cual debe ser suficiente y eficaz, de manera tal que se tenga un conocimiento





SUP-RAP-17/2006

fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y, por ende, una posibilidad real y amplia de defenderse;

2. Otorgar la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para aportar, esto es, ofrecer y desahogar, las pruebas pertinentes y relevantes en que se finque la defensa, lo cual incluye, además, el derecho a que dichas pruebas sean admitidas y valoradas.

3. Otorgar la posibilidad a las partes y al posible afectado una oportunidad para que se expresen alegatos, esto es, de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trata, mediante la formulación de argumentaciones jurídicas con base en las pruebas ofrecidas, y

4. Finalizar el proceso o procedimiento administrativo mediante el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de motivación y fundamentación legal, establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 47/95 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo II, diciembre de 1995, página 133, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. 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, libertad, propiedad, posesiones o 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.

En conclusión, si estos elementos se presentan en el procedimiento que al efecto sea implementado, con el objeto de que la autoridad electoral decida lo referente a las pretensiones planteadas por los denunciantes, la resolución que al efecto se emitiera en modo alguno sería conculcatorio.

Aunado a lo anterior, semejante procedimiento por instrumentarse debe realizarse en conformidad con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, habida cuenta que en un caso concreto tal procedimiento podría interferir con algún derecho fundamental.

En conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, determinados criterios mínimos deben ser acatados por la autoridad administrativa en el desarrollo de un procedimiento administrativo, como el presente, por ejemplo, en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos probatorios, tocantes a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

El criterio de idoneidad es un criterio de carácter negativo, que excluye los medios no idóneos. Según el criterio de necesidad, de dos medios igualmente idóneos, debe escogerse aquel que sea más benigno con el





SUP-RAP-17/2006

derecho fundamental afectado (o menos restrictivo del mismo). El criterio de proporcionalidad (en sentido estricto) establece que el grado de intensidad de la intervención o afectación de uno de los principios en pugna en un determinado caso concreto (por ejemplo, la libertad de expresión) debe estar en relación con la mayor importancia de la satisfacción del otro principio (*verbi gratia*, el derecho al honor). De esta forma, una intervención en la libertad de expresión puede estar justificada en un determinado caso concreto si se considera que la protección del derecho al honor tiene una elevada importancia, en el entendido de que, en todo caso, la ponderación que llegara a efectuarse de los principios o valores tutelados constitucionalmente en conflicto debe ser controlable racionalmente y, desde luego, controlable jurisdiccionalmente.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial, *mutatis mutandis*, de esta Sala Superior, cuyo rubro es: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

En cuanto al procedimiento especializado que debe instrumentarse a efecto de decidir en relación con las pretensiones planteadas por los denunciantes o quejosos, distintas de las relacionadas con el procedimiento sancionador, esta Sala Superior considera que aquel procedimiento debe ser similar al previsto para la imposición de sanciones en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que en este procedimiento se



cumple con los requisitos necesarios para respetar la garantía de audiencia.

Sin embargo, tal procedimiento no puede ser idéntico al procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que, como ya quedó establecido, la pretensión inmediata de la coalición actora no consiste en la imposición de una sanción a la diversa coalición denunciada sino que tal pretensión radica en que se ordene a esta última que retire ciertos promocionales que transmite en radio, televisión e Internet, lo que implica que si bien el procedimiento que al efecto se establezca debe ser similar al previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe ser más expedito, sin dejar de estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, sobre todo porque el eventual ejercicio de una atribución de la autoridad electoral, como se señaló, tendría una finalidad preventiva y correctiva, a efecto de lograr una efectiva protección del bien jurídico tutelado (por ejemplo, los principios constitucionales que debe cumplir toda elección para ser considerada válida), de tal forma que la garantía de acceso a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se vea mermada como consecuencia del transcurso del tiempo.

En el procedimiento administrativo sancionador electoral establecido en el artículo 270 del invocado código electoral federal, se encuentran los elementos que, por regla general, implican el respeto a la garantía de audiencia. Sin embargo, dicho procedimiento previsto para la aplicación de sanciones no es exactamente aplicable en aquellos casos



SUP-RAP-17/2006

en los que los quejosos o denunciantes hagan valer ante el Instituto Federal Electoral pretensiones de distinta naturaleza, como en el caso concreto en que el actor solicitó al Consejo General de dicho Instituto la aprobación de un acuerdo por el que se ordene a la coalición "Alianza por México" que retire ciertos promocionales que transmite en radio, televisión e *Internet*, por estimar que violan la normativa electoral aplicable, pues, en razón de la naturaleza de los valores jurídicos tutelados y el carácter preventivo y correctivo que deben tener las resoluciones que emanen del procedimiento de mérito, éste debe ser más expedito, siempre que, se reitera, se garanticen las formalidades esenciales a las que se ha hecho referencia.

No pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional electoral federal que existe un *Reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE* y que, asimismo, la Junta General Ejecutiva aprobó los *Lineamientos para el conocimiento y la substanciación de los procedimientos de las faltas administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Sin embargo, por las razones apuntadas y dado que los plazos previstos en dichos procedimientos podrían resultar excesivos para desahogar el tipo de quejas o denuncias como la del caso concreto (por ejemplo, el plazo para llevar a cabo la respectiva investigación no podrá exceder de 40 días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia, plazo que podrá ser ampliado en forma excepcional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38, párrafos 2 y 3, del invocado reglamento), al provocar la



posible irreparabilidad de las violaciones eventualmente cometidas, el procedimiento previsto en el artículo 270 del invocado código electoral federal y desarrollado en los instrumentos normativos señalados no resulta exactamente aplicable al caso sino que se requiere instrumentar un procedimiento análogo que se ajuste a los elementos esenciales previstos en el invocado precepto legal, pero que sea más expedito.

Por otra parte, se considera que el Consejo General tiene la facultad de actuar de oficio para iniciar un procedimiento administrativo en forma de juicio, como el que se ha precisado e, incluso, para dictar las medidas cautelares pertinentes, en virtud de que, tal como se ha establecido, tiene las suficientes atribuciones para **vigilar** el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. De otra manera, como se adelantó, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales establecidos en el citado ordenamiento, con el riesgo de que, en ciertos grados, se impidiera también la celebración de una elección libre y auténtica.

Asimismo, en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, como el presente, tal como ocurre en el procedimiento administrativo sancionador electoral, existe la predominancia del





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-RAP-17/2006

principio inquisitivo sobre el dispositivo, en el que el primero tiene, entre sus notas esenciales, que el instructor cuenta con la facultad para iniciar, de oficio, el procedimiento, así como la función de investigar la verdad de los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que la inactividad de las partes lo obligue o lo limite a decidir sobre los medios de prueba aportados o solicitados. Lo anterior en conformidad con las atribuciones conferidas al Consejo General en el artículo 73, párrafo 1, en relación con el 82, párrafo 1, incisos h), t) y z), del código electoral federal.

El procedimiento administrativo seguido en forma de juicio por implementarse, teniendo en cuenta las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario, en muchos casos, tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos, por ejemplo, en el procedimiento administrativo sancionador electoral, deberá estar regido, fundamentalmente, por los principios de concentración, inmediatez y celeridad, que se invocan de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el derecho a la jurisdicción efectiva y completa establecido en el artículo 17 de la Constitución federal. Dichos principios han sido reconocidos no sólo por la doctrina científica procesal sino también han sido establecidos en diversos ordenamientos procesales de la República, por



ejemplo, la denominada Ley de Amparo y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Un proceso jurisdiccional o un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio está regido por la concentración si del procedimiento en su totalidad conoce el mismo órgano jurisdiccional o el mismo órgano administrativo competente en un número muy limitado de etapas y actuaciones procedimentales.

La inmediatez favorece la comunicación directa del justiciable o de los denunciantes con el juzgador o el órgano administrativo competente, particularmente en relación con los actos de prueba, respecto de los cuales el juzgador o el órgano administrativo competente presiden tales actos, ya sea actuando en forma colegiada o a través de uno de sus integrantes.

En lo tocante al principio de celeridad, derivado directamente de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución federal, obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo los trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta. Al efecto, confluyen dos exigencias igualmente necesarias que deben ser maximizadas: Por un lado, la garantía de un pronunciamiento jurisdiccional o de una determinación administrativa que venga revestida de las necesarias formalidades esenciales del procedimiento, lo que supone cierto tiempo, y, por otro, la de evitar que la eventual decisión ajustada a derecho pero tardía, resulte ineficaz.





Acorde con lo anterior, en el procedimiento se prevé la celebración de una sola audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos.

En lo concerniente a las pruebas admisibles en el procedimiento administrativo que ha de implementarse, a fin de cumplir con la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, en particular las pruebas en que se finque la defensa, resulta aplicable en forma analógica lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto en el artículo 14, párrafos 1, 3 y 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, teniendo en cuenta que, dada la naturaleza sumaria de este procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, sólo son admisibles los medios de prueba que no necesiten ser preparados previamente y se desahoguen por su propia naturaleza (tales como las documentales, por ejemplo, públicas o privadas), teniendo en cuenta que se considerarán pruebas técnicas las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance del órgano competente para resolver, en los términos de lo dispuesto en el invocado artículo 14, párrafo 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, sin perjuicio de que los órganos competentes para sustanciar y resolver podrán ordenar el desahogo de reconocimientos o



inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento se puedan esclarecer los hechos controvertibles del caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En conformidad con lo establecido, el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, pero más expedito y con ciertas peculiaridades, en el que se respete la garantía de audiencia del denunciado, es el siguiente:

1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, de oficio o a petición de parte, a través de una denuncia o solicitud, como la que da origen al presente recurso de apelación, hecha por un partido político o coalición, aportando elementos de prueba, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, del código electoral federal, requerirá a la Junta General Ejecutiva investigue hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, de sus respectivos candidatos o el propio proceso electoral federal.

2. Recibida la denuncia o solicitud, deberá convocarse inmediatamente al Consejo General del Instituto Federal Electoral para que a la brevedad posible sesione, en conformidad con el *Reglamento de Sesiones del Consejo General*.



El Consejo General en la sesión respectiva, deberá proveer sobre la admisión de la denuncia o solicitud y, en su caso, dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión, ordenando, en el mismo acuerdo, a la Junta General Ejecutiva para que, por conducto de su Secretario Ejecutivo, notifique personalmente en forma inmediata, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo, haciendo de su conocimiento la irregularidad que se le imputa y, en su caso, corriendo traslado con la denuncia o solicitud, junto con todos sus anexos, citando a ambas partes a la audiencia respectiva.

3. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por la Junta General Ejecutiva, a través de su Secretario Ejecutivo.

La audiencia se iniciará con la comparencia de las partes que concurren a la misma. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos. A continuación, deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenas por la autoridad administrativa. Finalmente, se recibirán los alegatos de las partes.



4. Para los efectos del presente procedimiento, sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

- a) Documentales públicas y privadas;
- b) Técnicas;
- c) Presuncionales, y
- d) Instrumental de actuaciones.

Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en que se comparece al procedimiento.

Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

Los órganos competentes para sustanciar y resolver podrán, en casos extraordinarios, ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.

5. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, la Junta General Ejecutiva formulará un dictamen que deberá someter a la consideración del Consejo General quien resolverá en la sesión que, a la brevedad posible se convoque, en conformidad con el *Reglamento de Sesiones del Consejo General*.





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

Como se prevé en el propio artículo 270, párrafo 6, del código electoral federal, aplicado analógicamente, la resolución del Consejo General será susceptible de ser impugnada a través del recurso de apelación.

Efectos de la presente ejecutoria

Acorde con lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los párrafos primero y cuarto, fracción III, del artículo 99 de la Constitución federal, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.

Para tal efecto, entre otras facultades, en los artículos 6, párrafo 3, y 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se otorga al Tribunal Electoral la facultad de modificar o revocar el acto o resolución impugnado y, al efecto, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido o, en su caso, prevenir posibles violaciones, en el presente caso individual, dado el momento en que encuentra el



proceso electoral federal en curso y en conformidad con el principio de celeridad derivado del derecho a la impartición de justicia completa y efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución federal, esta Sala Superior, sustituyéndose al Consejo General del Instituto Federal Electoral, según lo dispuesto en el invocado artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe ordenar al Secretario General Ejecutivo de dicho instituto que, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, corra traslado a la coalición “Alianza por México” con copia del escrito del trece de marzo del presente año, 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 incluyera en el proyecto de orden del día de la sesión extraordinaria que sería celebrada el quince de marzo siguiente, el punto relativo al proyecto de: *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ORDENA A LA COALICIÓN “ALIANZA POR MÉXICO” QUE RETIRE AQUELLOS PROMOCIONALES QUE TRANSMITE EN RADIO, TELEVISIÓN E INTERNET, QUE NO CUMPLEN CON LO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES DE PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.*

Junto con el mencionado escrito y, en su caso, anexos, deberá correrse traslado con copia del mencionado proyecto, el que hace las veces de denuncia, en virtud de que en tal documento la coalición promovente expone diversos hechos que, desde su punto de vista, constituyen una





SUP-RAP-17/2006

violación a los preceptos constitucionales y legales que en el mismo documento se mencionan. Concretamente, la coalición enjuiciante aduce que en el proceso electoral en curso, la diversa coalición denunciada ha difundido dos promocionales en radio, televisión e Internet, cuyo contenido consta en los monitoreos que ha realizado la referida autoridad electoral administrativa.

Asimismo, toda vez que, como quedó precisado, el referido proyecto de acuerdo se presentó mediante un escrito firmado por el representante de la coalición denunciante y en el proyecto se afirma que los promocionales de referencia constan en los monitoreos que ha realizado la referida autoridad electoral administrativa, de ser así, dicha autoridad deberá poner a la disposición de la coalición tales promocionales.

En el presente caso, el procedimiento establecido deberá realizarse en los términos y plazos señalados anteriormente, en el entendido de que el dictamen se someterá a la consideración del Consejo General en la sesión extraordinaria inmediata, en los términos del *Reglamento de Sesiones del Consejo General*.

Debe puntualizarse que el Consejo General deberá resolver el caso concreto con **plenitud o libertad de atribuciones** lo que proceda conforme a derecho.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 199, fracciones I, II y V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la



Federación, así como 26, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral de no aprobar el proyecto de *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ORDENA A LA COALICIÓN "ALIANZA POR MÉXICO" QUE RETIRE AQUELLOS PROMOCIONALES QUE TRANSMITE EN RADIO, TELEVISIÓN E INTERNET, QUE NO CUMPLEN CON LO ORDENADO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.*

SEGUNDO. Se ordena al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral que, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente sentencia corra traslado a la coalición "Alianza por México" con copia del escrito y, en su caso, anexos del trece de marzo del presente año, 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 incluyera en el proyecto de orden del día de la sesión extraordinaria que sería celebrada el quince de marzo, el punto relativo al proyecto de acuerdo mencionado en el resolutivo anterior, acompañándolo de los demás elementos que estime pertinentes.





SUP-RAP-17/2006

TERCERO. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento de la presente ejecutoria, una vez que haya corrido traslado al denunciado y, en su momento, cuando el propio Consejo General haya conocido el dictamen de la Junta General Ejecutiva, en ambos casos dentro de los tres días siguientes en que haya ocurrido cada acto.

Notifíquese personalmente a la Coalición “Por el Bien de Todos”, en el domicilio precisado en autos; por **oficio**, acompañando copia certificada de la presente sentencia, al Instituto Federal Electoral, y por **estrados** a los demás interesados. Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de seis votos, lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del magistrado Eloy Fuentes Cerda, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO ELOY FUENTES CERDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-17/2006.

No estando de acuerdo con la resolución mayoritaria que se pronuncia en el presente juicio, formulo voto particular en los términos siguientes.



Si bien comparto el criterio de la resolución, en el sentido de que la autoridad administrativa electoral posee las atribuciones suficientes para conocer y resolver sobre los hechos planteados, en relación con los promocionales de Alianza por México, no así, el relativo a que la determinación que se tome debe ser el resultado de un procedimiento *ad hoc* que se establece 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. Es mi convicción que en la especie, el Consejo General puede validamente ejercer sus atribuciones, mediante la emisión de un acuerdo, sin que ello implique afectación alguna a la garantía de audiencia.

En efecto, de los artículos 41, párrafo segundo, fracciones III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 23, 36, párrafo 1, inciso a), 38, párrafo 1, incisos a), b) y p), 39, 40, 69, 73, 82, párrafo 1, incisos h), t), w) y z), 186, párrafo 2, 191, 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los partidos políticos para el logro de sus fines constitucionales, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ello es que se les impone una serie de obligaciones en este sentido, tales como observar la Constitución federal y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.

Igualmente, los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático de derecho,





SUP-RAP-17/2006

respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, así como 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.

En materia de propaganda electoral, los partidos políticos, coaliciones y candidatos que la realicen por medio de la radio y televisión, deben abstenerse de cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, además de que cualquier infracción a las normas relativas a las campañas electorales será sancionada en términos del código sustantivo.

La legislación electoral dispone que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a las normas constitucionales y legales, así como el cumplimiento de las obligaciones a que están sujetos.

Así, el artículo 82, apartado 1, del código electoral federal, enuncia un catálogo de atribuciones que corresponde ejercer al Consejo General del Instituto Federal Electoral, destacando la que se consigna en el inciso z), precisamente para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le confiere, así como las demás que se señalan en el propio ordenamiento.



En este tenor, resulta incontrovertible que la facultad de vigilar que las actividades de los partidos político nacionales se desarrollen con apego a la normatividad electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, válidamente pueden ejercerse mediante la emisión de acuerdos. Esto, con independencia de la potestad sancionadora que les atribuida y que le permite conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la ley.

Consecuentemente, reitero mi convicción, por cuanto a que la creación de un procedimiento que no existe en la actualidad, no sólo carece de sustento, sino que constituye un factor de retraso en las decisiones a tomar por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, frente a la solicitud de la coalición apelante, contrario a la naturaleza misma del órgano encargado de organizar las elecciones y vigilar el actuar de los partidos.

De esta forma, a juicio del suscrito, si la autoridad administrativa tiene la facultad de emitir acuerdos para hacer efectivas sus atribuciones, cuando en su concepto, existan violaciones a las normas que regulan el proceso electoral o a las obligaciones de los partidos políticos, puede a través de ellos, alcanzar su ejecución inmediata a fin de reparar el orden jurídico transgredido y salvaguardar el principio de igualdad en la contienda, haciendo cesar la irregularidad, pues en todo caso se trata de una potestad instrumental encaminada a hacer efectivo el contenido de la norma legal, que prevé precisamente las facultades reseñadas al principio del presente voto, pero que no señalan la forma en que se ejercen.





De considerarse lo contrario, ello resultaría en un sinsentido, pues un partido político, a través de su propaganda, pudiese vulnerar las normas o principios rectores de los comicios, mientras que la autoridad electoral únicamente podría sancionarlo por la conducta ilegal, sin reparar en ese momento el orden jurídico violentado, ya que en todo caso el propio partido pudiese ponderar el mayor beneficio de una conducta irregular, frente a una eventual sanción.

Sin embargo, cuando una irregularidad ocurre durante el desarrollo del proceso y la autoridad electoral cuenta con mecanismos para garantizar su debido desarrollo, ello genera condiciones de igualdad y equidad en la contienda, que contribuyan a la expresión libre del voto en la jornada electoral.

Cabe destacar, que este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en relación con la facultad que tiene el órgano encargado de organizar las elecciones y vigilar el actuar de los partidos políticos, en relación con su atribución para hacer cesar o modificar conductas de los partidos políticos contrarias a la normativa electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral 264 del dos mil cuatro, y del cual surgió la tesis relevante consultable en las páginas 376 a 378 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cuyo epígrafe y texto son los siguientes:

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 sólo 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.**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-264/2004.— Coalición Unidos por Veracruz.—29 de octubre de 2004.— Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.— Secretario: Armando I. Maitret Hernández.





SUP-RAP-17/2006

Así, desde mi perspectiva, no existe razón que justifique crear un procedimiento ex profeso para conocer de presuntas violaciones a la normativa electoral cometidas por los partidos políticos o coaliciones de ellos, durante el proceso electoral, cuando no se persiga la imposición de una sanción, sino el dictado de medidas tendentes a dejar sin efectos las irregularidades alegadas y para restituir el orden jurídico presuntamente violentado, máxime si se toma en consideración que tales finalidades pueden ser alcanzadas mediante un acuerdo administrativo, siempre que se cumpla con el principio de legalidad, de estar debidamente fundado y motivado.

Contrariamente a lo sostenido en la resolución mayoritaria, los acuerdos tomados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral no vulneran el derecho de audiencia. En efecto, de los artículos 6, párrafo 1, inciso a), 7, párrafo 1, inciso a), 8, párrafo 1, inciso a), 11, 12, 17, 20 y 21 del Reglamento de Sesiones del mencionado órgano máximo de dirección, se desprende que para la celebración de las sesiones ordinarias o especiales del Consejo, el Presidente deberá convocar por escrito a cada uno de los consejeros y representantes que formen parte del cuerpo colegiado, por lo menos con seis días de anticipación a la fecha que se fije para la celebración de la sesión., mientras que en el caso de extraordinarias, la convocatoria deberá realizarse por lo menos con dos días de anticipación.

La convocatoria a sesión deberá contener, entre otros puntos, el proyecto de orden del día, debiéndose acompañar los documentos y anexos necesarios para el análisis de los puntos a tratarse en la sesión



correspondiente, para que los integrantes del Consejo cuenten con información suficiente y oportuna, siendo el caso de que, derivado de los altos volúmenes de documentación, no sea posible acompañar tales anexos necesarios para la discusión de los asuntos contenidos en el orden del día, así como la información y documentación relacionada, éstos se pondrán a disposición de los integrantes del Consejo a partir de la fecha de emisión de la convocatoria para que puedan ser consultados.

Ahora bien, recibida la convocatoria a una sesión ordinaria, cualquier consejero o representante de partido político podrá solicitar al secretario del Consejo General la inclusión de asuntos en el proyecto de orden del día de la sesión, con dos días de anticipación a la fecha señalada para su celebración, acompañando su solicitud, cuando así corresponda, con los documentos necesarios para su discusión, y en caso de una sesión extraordinaria, la solicitud de inclusión, se debe realizar con veinticuatro horas de anticipación a la hora señalada para su celebración, acompañando, igualmente, los documentos necesarios para su discusión.

En este sentido, los miembros del Consejo General tienen la atribución de concurrir a las sesiones y participar en la discusión de los asuntos, la cual se desarrolla en un máximo de hasta tres rondas, previéndose en el caso la figura de la moción de orden, cuyo objetivo, entre otros, es aplazar la discusión de un asunto pendiente por tiempo determinado o indeterminado.





SUP-RAP-17/2006

Finalmente, los acuerdos y resoluciones del Consejo se toman por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, salvo en los casos que la ley disponga una mayoría calificada.

Como puede apreciarse, el propio Consejo General ha establecido todo un procedimiento para el análisis, discusión y aprobación de los asuntos y temas de su competencia, en el cual se garantiza que la distribución de los documentos que contienen los acuerdos, como de los que los sustentan, sean repartidos con la antelación debida, para poder ser analizados por los miembros, además de garantizar de que se oiga, no sólo al partido al que se atribuyesen las infracciones a las normas de la materia, sino a todos los miembros del citado órgano de dirección, para que sobre la base de tales elementos, los consejeros puedan votar el asunto.

De esta manera, se advierte que resulta innecesario el establecimiento de un procedimiento especial como lo sostiene la mayoría, toda vez que como se acaba de evidenciar, las disposiciones vigentes del código electoral federal son suficientes para resolver un asunto, como el planteado en el acuerdo que fue rechazado.

Por otro lado, desde mi perspectiva, con las normas previstas en el mencionado Reglamento de Sesiones, se satisfacen las finalidades planteadas por el criterio mayoritario, en el sentido de que se otorgue al denunciado copia de la demanda o denuncia, así como de sus anexos, que se le de la posibilidad de defenderse y aportar elementos de prueba, así como a los involucrados de realizar alegatos, para que el órgano pueda tomar su decisión.



En este sentido, las normas legales y reglamentarias ya establecidas, de igual forma, también garantizan la expeditéz en la toma de la decisión conducente, pues en la generalidad de los casos la misma se realiza en la propia sesión del Consejo General, y únicamente en casos excepcionales se podría aplazar la discusión.

Aquí, es de resaltarse que en el proyecto se fijan términos realmente breves para que el afectado o denunciado alegue lo que su derecho convenga, así como para que la Junta General Ejecutiva integre el expediente y elabore el dictamen y lo ponga a consideración del Consejo General para que resuelva lo procedente en sesión inmediata. Ello, si se ventilara un solo asunto es probable que no causare perjuicios operativos a dicho Consejo, pero en el caso de que se tramitarán varias impugnaciones, estaríamos propiciando con la tramitación y sustanciación del procedimiento implementado, un grave conflicto, en tanto que el hecho de sesionar fuera de los plazos previstos para ello, altera la actividad ordinaria y preponderante en el desarrollo del proceso electoral, que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral.

En efecto, durante los procesos electorales tal órgano sesiona ordinariamente cada mes, o de manera extraordinaria cuando así lo estime conveniente; sin embargo, como se razonó anteriormente, la sesiones del Consejo General necesitan un periodo de preparación, ya que es necesario elaborar el orden del día y que los documentos de los acuerdos y resoluciones a tratarse, se entreguen a los integrantes del órgano con la anticipación debida para su análisis y estudio, a fin de





SUP-RAP-17/2006

poder discutirse en la propia sesión. Así, al obligarse a la responsable a organizar sesiones, cada vez que se presenten quejas en contra de partidos políticos o coaliciones en los términos de la resolución, lo cierto es que ello rompe con la regularidad de la actividad de la propia autoridad administrativa, lo que puede originar, incluso, la desviación en la atención de los asuntos relativos a la organización de las elecciones.

En este tenor, debe considerarse que si bien los acuerdos tomados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral son recurribles a través de la apelación, en términos de los artículos 3, párrafo 2, inciso b), 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, competencia de esta Sala Superior, en el cual, dicho sea de paso, se sigue un proceso en el que se garantizan plenamente el derecho de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento, lo cierto es que aunado al procedimiento implementado por la mayoría, viene a incrementar el tiempo de decisión, en perjuicio de los propios partidos denunciados y denunciados, como de los plazos que rigen los procesos electivos.

Por lo anterior, es mi convicción de que la intención del legislador es que únicamente se sustancie en forma de juicio, los procedimientos administrativos sancionadores previstos en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los relativos a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, mientras que para los demás casos es suficiente el dictado de actos debidamente fundados y motivados, en términos de las atribuciones de



la autoridad electoral administrativa, sin perjuicio de que en su facultad reglamentaria el Consejo General determinarse establecer un procedimiento que regule los casos como el planteado, surgidos después de su expedición.

Sin embargo, mantener en este momento el criterio de la mayoría, implementando un procedimiento no previsto en ley, sosteniendo su analogía con el previsto en el numeral 270 del código sustantivo, implicaría la violación a los artículos 14 y 17 constitucionales que establecen, respectivamente, que los gobernados deben ser juzgados conforme **con leyes expedidas con anterioridad** al hecho y que las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los **plazos y términos que fijen la leyes.**

Por las razones antes apuntadas, estimo que debe declararse fundado el agravio de la coalición recurrente, y reenviarse el asunto a la responsable, a efecto de que en su próxima sesión resuelva sobre la materia del acuerdo propuesto.

MAGISTRADO PRESIDENTE


LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO


ELOY FUENTES CERDA


**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

000200

SUP-RAP-17/2006

MAGISTRADA

[Handwritten signature]
**ALFONSINA BERTA
NAVARRO HIDALGO**

MAGISTRADO

[Handwritten signature]
**JOSE FERNANDO OJESTO
MARTÍNEZ PORCAYO**

MAGISTRADO

[Handwritten signature]
**JOSÉ DE JESUS OROZCO
HENRÍQUEZ**

MAGISTRADO

[Handwritten signature]
**MAURO MIGUEL REYES
ZAPATA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FLAVIO GALVÁN RIVERA

CERTIFICACIÓN

El suscrito, Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de las instrucciones del Magistrado Presidente Leonel Castillo González, CERTIFICA: Que el presente folio, con número setenta y nueve, forma parte de la sentencia de la fecha en que se actúa, emitida por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006, promovido por la Coalición "Por el Bien de Todos". - DOY FE.-----

México, Distrito Federal, a cinco de abril del año dos mil seis.-----

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FLAVIO GALVÁN RIVERA



**TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

