

# El procedimiento especial **sancionador** en materia electoral

José Roldán Xopa

**Coordinador de la colección**  
Miguel González Compeán

## **Instituto Federal Electoral**

### **Consejero Presidente**

DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA

### **Consejeros Electorales**

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

DRA. MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN

MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ

DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

DR. FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE

DRA. MARÍA MARVÁN LABORDE

DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

### **Secretario Ejecutivo**

LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA

### **Contralor General**

C.P. GREGORIO GUERRERO POZAS

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

MTRO. LUIS JAVIER VAQUERO OCHOA

## **COLECCIÓN CUADERNOS PARA EL DEBATE PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012 El procedimiento especial sancionador en materia electoral**

Primera edición, 2012

© 2012, Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: (en trámite)

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Los contenidos expresados en esta colección son responsabilidad exclusiva de los autores.

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Razones .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Prólogo.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>I. Origen y racionalidad del procedimiento especial sancionador .....</b>                                    | <b>11</b> |
| <b>II. El derecho administrativo sancionador y el orden público electoral.....</b>                              | <b>19</b> |
| <b>III. La aplicación de las instituciones del derecho penal en el derecho administrativo sancionador .....</b> | <b>39</b> |
| <b>IV. Las medidas cautelares .....</b>   | <b>55</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>  | <b>65</b> |



# Presentación

**A**ctualizar las instituciones de nuestra democracia implicó transformar a la autoridad electoral.

El incremento en la competitividad, los reclamos de mayor equidad en el uso de la radio y la televisión, el posicionamiento de las llamadas campañas negras y la exigencia de una democracia más transparente propiciaron tensiones al régimen político que obligaron a impulsar múltiples cambios institucionales.

La creatividad legislativa facilitó los consensos políticos y en menos de dos años se lograron los acuerdos para una reforma constitucional y legal en materia electoral. La magnitud de los cambios derivó en un nuevo modelo electoral. A las tradicionales funciones del Instituto Federal Electoral se agregaron otras 53 que son importantes por la cantidad, pero sobre todo, por lo que significaron para las contiendas electorales. Ahora, la industria de la radio y la televisión se convirtió en sujeto regulado por el IFE y las nuevas funciones de arbitraje, concebidas para tomar decisiones oportunas, derivaron en continuas fricciones entre el árbitro y los competidores por el poder político.

El procedimiento especial sancionador y el modelo de comunicación política han sido, indudablemente, los dos componentes de la reforma electoral que han impulsado el debate público más amplio sobre el desempeño del IFE. A dicha discusión pública de los últimos años sobre el funcionamiento e incluso la viabilidad del modelo electoral surgido de la reforma, se han agregado otros temas como el costo de la democracia, el voto nulo y los rezagos en la actualización de los delitos electorales.

Es por ello que para contribuir al debate sobre nuestra democracia y sus instituciones, el Instituto Federal Electoral ha decidido publicar una colección de cinco cuadernos de divulgación sobre temas actuales y controvertidos de nuestro modelo electoral. Cada uno de ellos es producto de la investigación de especialistas que se han propuesto contribuir a la discusión informada y rigurosa de la democracia mexicana.

Uno de los cuadernos está dedicado al procedimiento especial sancionador, con la finalidad de revisar las aportaciones jurídicas, criterios generados y problemática enfrentada en estos años de aplicación. Otro analiza las instituciones del sistema electoral mexicano, para reflexionar sobre la evolución y posibles limitaciones de los delitos electorales incluidos en el actual Código Penal Federal. El tercer cuaderno se ocupa del voto nulo y el voto en blanco, desde un enfoque jurídico complementado con aspectos de la ciencia política. El cuarto documento desmenuza el costo de la democracia y pretende ubicar las dimensiones del presupuesto ejercido por el Instituto Federal Electoral, situándolo en el contexto de las finanzas públicas. El quinto y último cuaderno de esta serie se refiere a uno de los temas más controvertidos de la reforma electoral: el modelo de comunicación política y la libertad de expresión.

Cada uno de estos textos, tanto por su rigor académico como por sus aportaciones al debate sobre la democracia mexicana, seguramente se convertirán en referencias para estudiosos y especialistas. Con su publicación el Instituto Federal Electoral ratifica su compromiso de impulsar y difundir la cultura democrática.

Lograr que el ejercicio del sufragio sea una actividad normal cada tres años, que el voto sea universal y cuente igual, y que los partidos políticos compitan con las mismas reglas, es un mérito de nuestra transición a la democracia. Dos décadas de normalidad democrática consolidaron un sistema de partidos de pluralismo limitado y conllevaron que amplios sectores de la sociedad mexicana olvidaran que el objetivo común de la ingeniería institucional de la democracia fue eliminar la desconfianza. En 21 años conseguimos reconocimiento mundial a nuestro sistema electoral, la alternancia, mayor equidad y transparencia en las contiendas, pero aún no erradicamos la desconfianza. Este es un reto ajeno a la competencia electoral e inherente a la educación cívica. Por ello, nos hemos comprometido con la construcción de una democracia de ciudadanía y con la mayor difusión e impulso al debate informado sobre nuestra democracia. Confío que estos cuadernos servirán a ese gran propósito.

**LEONARDO VALDÉS ZURITA**

**EL** presente texto se debe a un esfuerzo necesario. Al Instituto Federal Electoral le parece indispensable llevar a la palestra pública y discutir en una primera instancia los resultados de la aplicación de reglas que han generado controversia, disputa o que requieren de una evaluación al pasar por el tamiz del tiempo en su aplicación y uso.

Las instituciones jurídicas y las reglas positivas para guiar el proceso electoral deben pasar por la prueba de ácido de la realidad. Y cuando en su aplicación cotidiana o en sus resultados los mismos actores que se pusieron de acuerdo para promulgarlas como producto de sus deliberaciones y preocupaciones admiten que resuelven en parte o en conjunto problemas que no esperaban encontrarse, pero sobre todo que tienen dudas sobre su efectividad, la autoridad encargada hace bien en poner sobre la mesa una discusión acerca de dichas reglas.

El presente texto ha sido encargado a un experto externo al Instituto para que evalúe los alcances y los resultados más inmediatos de la implementación de estas reglas.

En trabajo que nos presenta el Dr. José Roldán Xopa se refiere al procedimiento especial sancionador en materia electoral. El texto busca establecer un marco general sobre el tema, a partir de una investigación amena y al mismo tiempo profunda y minuciosa. El procedimiento especial sancionador no es un asunto sencillo. En el caso que nos ocupa, es decir, en materia electoral, lo es aún menos. A pesar de ello y dadas las circunstancias de nuestro país, tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han utilizado y enriquecido este recurso del que mucho se ha hablado sin una luz especial. El Dr. Roldán Xopa emprende una travesía por los terrenos del procedimiento especial sancionador y su importancia en materia electoral.

Está a juicio y discusión el presente trabajo, esperando que sea de utilidad para el debate y el avance en el perfeccionamiento de nuestras reglas electorales, que son la base del acomodo de los actores y el logro de su más fiel representación en los órganos del poder público.

**MIGUEL GONZÁLEZ COMPEÁN**

El procedimiento especial sancionador (PES) ha sido una fuente privilegiada de generación del derecho en materia electoral, él mismo es creación de la dinámica electoral. Tanto por la forma de creación del procedimiento mismo, como de los usos que los diferentes actores y operadores jurídicos le han dado, ha rebasado los estrictos márgenes del derecho sancionador. Además de su función de imputar la consecuencia a un acto que se estime ilícito, su alcance ha sido mayor. Por ejemplo, ha sido el vehículo para desarrollar respuestas institucionales ante vacíos legislativos de derechos sustantivos en la materia.

El propósito de este trabajo es analizar el PES describiendo, inicialmente, su origen y sus principales rasgos, para posteriormente examinar algunos de los aspectos sustantivos que a juicio del autor son relevantes para entender la racionalidad de su funcionamiento. El propósito es realizar un ejercicio de reconstrucción de su función en el sistema electoral a partir de un análisis crítico de su diseño y de la práctica institucional del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Para tal efecto, se intentará precisar las características fundamentales de la sanción administrativa y del PES como una de sus vías adjetivas. Lo anterior es relevante ya que al ser una manifestación de la potestad punitiva estatal, su tratamiento doctrinal y práctico importa del derecho penal sus instituciones fundamentales (tipicidad, culpabilidad, *non bis in idem*, etc.). Sin embargo, en estricto sentido, no es derecho penal. Consecuentemente, la racionalidad del PES tiene que ser vista en el contexto del ámbito en el que se desempeña y, por tanto, el tipo de relaciones sociales, cuya conflictividad institucionaliza: lo electoral. Así pues, los derechos políticos de votar y ser votado y el régimen democrático son lo sustantivo. En lo anterior hay derechos de los sujetos electorales (los ciudadanos, los par-

tidos, las asociaciones, otros actores) y hay un bien público (la democracia) que son los bienes sustantivos que se despliegan y realizan en el derecho electoral. El IFE administra el procedimiento por el cual, en una democracia constitucional, los partidos y electores deciden la integración de los órganos de gobierno y la conflictividad generada en el proceso de competencia.

El PES tiene sentido en tanto al abordar las posibles patologías del proceso electoral procesa, a la vez, los conflictos entre los actores. Su análisis puede, por tanto, verse desde una perspectiva más inmediata considerando su funcionalidad y versatilidad para enfrentar el micro conflicto electoral, la conflictividad coyuntural. Pero también, en una perspectiva más amplia, como un instrumento del sistema y que a la vez lo reconforma al tutelar el orden público electoral. Así, podrá apreciarse si el PES funciona como un buen método correctivo, y por tanto inteligente, o tiene sus propios problemas.

**JOSÉ ROLDÁN XOPA**

## Origen y racionalidad del procedimiento especial sancionador

Para conocer el origen del PES se requiere una tarea descriptiva que además de informar sobre el tema es básica para entender la racionalidad del mismo en el contexto de las relaciones sociales y jurídicas en las que se creó y que dio lugar a las reformas electorales constitucionales de 2007<sup>1</sup> y legales de 2008.<sup>2</sup>

El origen del PES se ubica en el proceso electoral de 2006 al ser cuestionada la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del COFIPE, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral que debían ser corregidas.

La entonces coalición “Por el Bien de Todos” presentó ante el IFE<sup>3</sup> una solicitud de acuerdo por el que reclamaba contra la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación que a su juicio afectaba a su candidato y a la regularidad del proceso electoral.<sup>4</sup> Ante tal petición el Consejo General resolvió que la vía solicitada (el acuerdo) no era la adecuada para resolver el problema ya que se afectarían los derechos al debido proceso de los emisores de los mensajes.<sup>5</sup> Ante esta decisión, la coalición impugnó la negativa del Consejo General del IFE de aprobar el proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se

<sup>1</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, que contiene las reformas y adiciones a los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134, así como la derogación de un párrafo al artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, que contiene las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Por otro lado, en el *Diario Oficial de la Federación* del 1 de julio de 2008 se publicó el Decreto Legislativo por el que reformaron, adicionaron y derogaron distintas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

<sup>3</sup> 13 de marzo de 2006.

<sup>4</sup> Asociaban al candidato presidencial con funcionarios públicos denunciados por corrupción.

<sup>5</sup> 15 de marzo de 2006.

ordenaría a la coalición “Alianza por México” el retiro de la propaganda. La apelación fue radicada en el expediente SUP-RAP-17/2006, del cual conoció la Sala Superior del TEPJF.

La coalición presentó los siguientes agravios:

- 1) El Consejo General del IFE incumplió obligaciones que le impone el COFIPE, entre ellas las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad se observen y que las actividades de los partidos y las agrupaciones políticas se desarrollen de acuerdo a las obligaciones que establece el Código.<sup>6</sup>
- 2) Es ilegal que el IFE señale como único procedimiento correcto para resolver el asunto sometido a su consideración, la queja tramitada de conformidad con el artículo 270 del entonces vigente COFIPE.
- 3) El IFE interpretó indebidamente las atribuciones que le confiere el COFIPE para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones previstas en su entonces artículo 82, párrafo 1, inciso z).
- 4) El IFE actuó indebidamente al estimar que sólo mediante un procedimiento administrativo sancionador electoral podría ejercer sus atribuciones legales, estimando que era factible hacerlo vía un acuerdo administrativo.
- 5) El IFE infringió el artículo 17 de la Constitución, al pretender resolver la situación mediante un procedimiento administrativo sancionador pues implica una merma en los derechos de los contendientes en un proceso electoral, ya que la difusión de promocionales en medios masivos de comunicación viola disposiciones constitucionales y legales, que 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.

<sup>6</sup> Los preceptos referidos son el 73 y el 82, párrafo 1, inciso h), ambos del COFIPE entonces vigente.

- 6) Además la coalición argumentó que el Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto, Libro Quinto del COFIPE fija una serie de plazos para los procedimientos de queja, que por su duración producen una merma en las disposiciones del código electoral que obligan al IFE a velar por el cumplimiento de la legislación electoral federal y a garantizar que las elecciones se rijan por los principios rectores enarbolados en el artículo 41.
- 7) El IFE no aplicó la tesis relevante de rubro “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”, el cual considera como un sinsentido que la autoridad electoral sólo contara con facultades sancionadoras, ya que eso provocaría que el infractor realice un cálculo entre el beneficio y la sanción como criterio para realizar la conducta ilícita si el primero es mayor.

El IFE, por medio de su Consejo General, argumentó que el procedimiento adecuado era uno sancionador, no un acuerdo; que sus facultades se ejercen a través de un procedimiento sancionador; que de aprobarse el acuerdo, habría afectado los derechos al debido proceso de la “Alianza por México”.

En la sentencia del procedimiento SUP-RAP17/2006, la Sala Superior estimó parcialmente fundados los argumentos de la coalición, señalando que el IFE cuenta con facultades para conocer y resolver la cuestión planteada; que el procedimiento sancionador no era el adecuado para tratar el asunto planteado, pero que el procedimiento que se instrumentara tendría que satisfacer las garantías del debido proceso.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 5 de abril de 2006.

Es en los aspectos señalados con anterioridad donde reside la relevancia del PES: la idoneidad de un procedimiento para institucionalizar el conflicto que posibilite garantizar la legalidad del proceso electoral. La Sala Superior encuentra un conflicto y una laguna en los procedimientos disponibles y su adecuabilidad para tratarlo.

Este cuestionamiento se centró en señalar que la instauración de la queja administrativa desarrollada en el entonces artículo 270 del COFIPE no era la adecuada para la restitución del goce del derecho violado por parte del agraviado.

Esto es, el recurso procesal mencionado no cumplía con un criterio de idoneidad que en todo momento impone la obligación que todo recurso, queja o demanda, debe ser apto para poner fin a la situación irregular denunciada, con independencia de que la demanda se considere fundada o infundada.

Por consiguiente, ante las insuficiencias procesales para hacer frente a la difusión de promocionales en radio y televisión que al parecer del recurrente denostaban, generaban descrédito y descalificaban a sus candidatos, los recursos de apelación identificados con los números económicos SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, tenían el propósito de retirar del aire los promocionales que tuvieran la intención de desequilibrar la contienda electoral.

En palabras de David Aljovín el “propósito implicó una innovación de fondo que exigió que ante la ineficacia del procedimiento administrativo sancionador en el retiro de promocionales en radio y televisión con las características mencionadas se hiciera ingente la instauración de un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo, en que se respetaran las formalidades esenciales de procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurara el orden jurídico”.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> David Aljovín, *Procedimiento especial sancionador*, manuscrito inédito, México, 2011, p. 9.

De esta suerte, la sentencia del referido SUP-RAP-17/2006, y las posteriores sentencias correspondientes a los SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, fundaron por vía jurisdiccional el procedimiento especial abreviado o mejor conocido como procedimiento especial sancionador.

La Sala Superior del TEPJF en su función jurisdiccional estableció los mínimos del procedimiento a seguir por el IFE:

1. Proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa ya sea de la demanda o denuncia, o 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 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 para su defensa, y que las mismas sean admitidas y valoradas;
3. Otorgar la posibilidad a las partes y al posible afectado una oportunidad para que se expresen alegatos, y
4. Decidir el procedimiento administrativo mediante una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de motivación y fundamentación legal.<sup>9</sup>

Como consecuencia de tal decisión, el IFE en ejecución de sentencia, además de dejar sin efecto su resolución, tuvo que instrumentar el procedimiento teniendo como “ley” procesal la sentencia del TEPJF.

Con posterioridad, la reforma del 2007 al COFIPE estableció la base normativa con la cual se formaliza el procedimiento especial sancionador, al introducirse el Capítulo Cuarto que comprende los artículos 367 al 371.

<sup>9</sup> SUP-RAP-17/2006, pp. 47 y 48.

El apresurado repaso a los orígenes del PES hasta llegar a su formalización en ley, excede la mera curiosidad histórica en un texto como el que se presenta, tiene, como se ha dicho, el propósito de entender la racionalidad del mismo en el contexto normativo y social en el que se presenta, así como comprender las peculiaridades de la materia electoral como ámbito material de validez de las normas y el entendimiento institucional que tiene el IFE en la gestión y aplicación del COFIPE en sede administrativa y la función de garante del TEPJF. Lo anterior merece ser puntualizado con mayor desahogo en los siguientes aspectos:

- a) La aplicación de sanciones conduce a entender que se trata de una función por la cual la autoridad subsume la conducta en el tipo y aplica la pena administrativa. Sin embargo, lo que resalta el TEPJF al generar el PES, no es la aplicación de la sanción, sino la necesidad de salvaguardar la legalidad y los principios del proceso así como los derechos de los actores políticos. El planteamiento anterior muestra que el empleo del procedimiento sancionador excede sus límites tradicionales. Tal situación lleva a explorar la relación que tiene dicho procedimiento con el sistema electoral como ordenamiento de la democracia representativa.
- b) La función del derecho administrativo sancionador como disuasor y represor de ilícitos, pero también como garante del proceso de la democracia representativa y de los derechos de los actores, permite entrar a analizar las diferencias entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal del cual hereda sus instituciones y su aparato crítico. Los precedentes marcan la autonomía, todavía malograda, del primero.
- c) La función del IFE como una función administrativa responsable de la aplicación del COFIPE y, por tanto, como una garantía primaria en la que la racionalidad de la decisión y del procedimiento en esa sede es diferente al procedimiento y la decisión jurisdiccional. La insuficiencia en la decisión administrativa es colmada por la decisión judicial.

- d) La función no ortodoxa del TEPJF, pues al ser control jurisdiccional de los actos del IFE, desarrolló un papel activista colmando una situación de insuficiencia legislativa estableciendo previsiones adjetivas para tutelar cuestiones sustantivas.



### El derecho administrativo sancionador y el orden público electoral

La invención de un procedimiento especial abreviado derivado de la sentencia del TEPJF y que posteriormente es formalizado como un procedimiento especial sancionador, proviene de la necesidad de establecer un medio procesal para remediar un conjunto de prácticas realizadas por los partidos que presumiblemente podían poner en riesgo la regularidad del proceso electoral.

La Sala Superior del TEPJF plantea lo anterior en el siguiente precedente:

**PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO.**—El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de 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 sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Coalición “Por el Bien de Todos” vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 12/2007. Cuarta Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-17/2006.—Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—5 de abril de 2006.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Javier Ortiz Flores.

La regularidad del proceso electoral y la salvaguarda de los principios tutelados constitucional y legalmente conforman el orden público electoral cuya observancia expresaría la adecuada realización de la democracia como método de selección de la integración de los órganos de representación y gobierno.

Así por ejemplo, los partidos políticos, que son los principales actores en el proceso, deben acatar las obligaciones que estipula el artículo 38 del COFIPE tales como abstenerse de vulnerar los principios democráticos, de recurrir a la violencia y de impedir el normal funcionamiento de los órganos de gobierno, permitir la práctica de auditorías, etc. La referencia a los partidos políticos se hace debido a que dada la organización del proceso electoral, conduce a que las conductas atribuibles a ellos sean el principal motivo de activación del procedimiento analizado, lo cual no excluye las conductas de otros agentes tales como los candidatos, o los medios de comunicación involucrados en las conductas referidas en el artículo 367 del COFIPE.<sup>11</sup>

La arquitectura del PES se sustenta en el procedimiento sancionador, rediseñándose a partir de lo que el TEPJF estimó como sus insuficiencias, particularmente en la celeridad y en su capacidad para tutelar derechos de los participantes y a la vez la regularidad del proceso.

---

Recurso de apelación. SUP-RAP-34/2006 y acumulado.—Actores: Partido Acción Nacional y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de mayo de 2006.—Unanimidad de cinco votos en el criterio.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: David Jaime González. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-202/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas.—24 de agosto de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Gerardo Rafael Suárez González.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil siete, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, núm. 1, 2008, pp. 34 y 35.

<sup>11</sup> De acuerdo con la información proporcionada por el Sistema para la gestión y transparencia de quejas y denuncias del IFE, desde abril del 2008 se han registrado más de 800 quejas o denuncias. Véase <https://pef2009.ife.org.mx:51443/denunciasinternet/denuncias.do?metodo=busqueda>

La adaptación del PES como la respuesta institucional considera por una parte que el procedimiento sancionador tiene el propósito de racionalizar el *ius puniendi* ante la posibilidad de que se haya verificado la conducta ilícita descrita normativamente. Satisfecho el debido proceso en el que los interesados aportan las pruebas, la autoridad, a la manera de un juicio penal, sanciona o bien declara que no se cometió el ilícito. La decisión, y por tanto la argumentación, tienen en el tipo administrativo imputado y en la responsabilidad su eje.

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.** Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y

del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado este en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Partido del Trabajo vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Tesis XLV/2002. Tercera Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001. Partido del Trabajo. 25 de octubre de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerdá y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta. La Sala Superior en sesión celebrada el veintisiete de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.  
*Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, año 2003, pp. 121 y 122.

Sin embargo, de la lectura de la sentencia del TEPJF que fue la simiente del PES, y de las posteriores, no es solamente la represión de una conducta ilícita lo que está en la *ratio decidendi*, sino que independientemente de que la misma se adopte, se busca un medio de reacción para tomar medidas inmediatas y eficaces para corregir los posibles vicios que alteren el proceso electoral. Es una cuestión de regularidad del proceso que rebasa el ámbito de las conductas tipificadas. La Sala Superior en el SUP-RAP-17/2006, se planteó un procedimiento que permitiese hacer efectivas las obligaciones de los partidos políticos, señalando que el IFE tenía facultades correlativas para exigir el cumplimiento de las primeras.<sup>13</sup>

En puridad jurídica, lo buscado por el TEPJF rebasa los ámbitos del derecho administrativo sancionador, aunque tiene en él su expresión más enérgica. Dicho en otros términos, la legislación electoral puede establecer un conjunto de deberes para los actores electorales, pero no significa necesariamente que el incumplimiento de tales deberes configure tipos administrativos sancionables.

Lo anterior lleva a distinguir lo que en la teoría del derecho administrativo se conoce como la autotutela ejecutiva y su distinción de la potestad sancionadora.<sup>14</sup>

La autotutela en los órganos administrativos como el IFE supone que dado el régimen constitucional de división de funciones, se asigna a aquellos el mandato de hacer eficaz la observancia del ámbito que le es encomendado por ley. Los órganos administrativos como el IFE pueden, sin necesidad de intervención judicial, hacer efectivos sus actos administrativos, incluso coactivamente.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Véase p. 18 de dicha sentencia.

<sup>14</sup> Sobre la distinción véase Miguel Beltrán de Felipe, “Problemas constitucionales del Derecho administrativo sancionador en España: garantismo y realismo en la concepción y en la aplicación del *ius puniendi*”, en *Memoria del Primer Simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal*, SCJN, UNACH, IDL-Madrid, México, 2006, p. 3.

<sup>15</sup> Véase al respecto E. García de Enterría y T.R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1995, pp. 486 a 516.

La consideración anterior podrá haber permitido un deslinde de los procedimientos en los cuales pudiese resolverse la probable comisión de ilícitos administrativos, y por otra parte, procedimientos cuyo propósito fuese resolver o corregir los problemas de incorrección del proceso electoral y que no tuviesen necesariamente el carácter de ilícitos administrativos; sin embargo, fue esta la dirección adoptada con la regulación del PES.

La adopción del procedimiento sancionador acarrea, como se verá posteriormente, la ventaja de incardinar en él diversas manifestaciones en las cuales es posible tomar medidas correctivas y resolver rápidamente el fondo, respaldándose en la amenaza de la sanción. No obstante, la peculiaridad del procedimiento tiene también el efecto de entrar en tensión con la heterodoxia del derecho administrativo sancionador pues al institucionalizar la sanción importa las instituciones del derecho penal, las cuales establecen un máximo de garantías en la administración del *ius puniendi* (tipicidad, *non bis in idem*, culpabilidad, etc.).

A efecto de analizar detenidamente el PES es importante señalar sus principales características:

1. El PES se activa cuando las conductas denunciadas se refieran a los casos en que se infrinjan las prohibiciones previstas en la base III del artículo 41 constitucional.

El apartado D de la base señalada establece que las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Además, se incluye el séptimo párrafo del artículo 134 constitucional relativo a la propaganda gubernamental, que estipula que no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción de algún servidor público.

A la anterior causa se agregan, para la procedencia del PES, los casos en que se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código, o bien los actos que constituyan actos anticipados de campaña.

2. Se podrá o iniciar por denuncia de algún interesado o bien por la propia autoridad electoral.<sup>16</sup> Para los casos en que se trate de propaganda que denigre o calumnie, sólo será a instancia de parte afectada.
3. En cuanto a la procedencia de la denuncia, el artículo 368 del COFIPE establece que será desechada de plano si no reúne los requisitos establecidos para la denuncia, si los hechos denunciados no constituyen de manera evidente una violación en materia de propaganda electoral, si

<sup>16</sup> **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.**—La facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad cuando un órgano del Instituto Federal Electoral se lo informe, en virtud de haber tenido conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del Código, en relación con el sistema sancionador en materia electoral y con respecto al contenido del párrafo 2, del artículo 270, en relación con los diversos preceptos 82, párrafo 1, inciso h), y 86, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto, cualquier órgano del propio Instituto Federal Electoral tiene no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Federal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva dicha circunstancia sino, por el contrario, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad.

Partido Revolucionario Institucional vs. Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 17/2004.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/98. Partido Revolucionario Institucional. 17 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-009/99. Cruzada Democrática Nacional, agrupación política nacional. 19 de mayo de 1999. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-104/2003. Partido de la Revolución Democrática. 19 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos.

el denunciante no ofrece prueba alguna de sus dichos y si la materia de la denuncia resulta irreparable.

La técnica legislativa empleada en redacción constitucional permite explicar buena parte de los problemas enunciados anteriormente. El excesivo detalle de las previsiones relativas a la difusión en las campañas a los derechos de los partidos, a las obligaciones de los radiodifusores, la distribución de tiempos, tiene a la vez la función de establecer obligaciones y de que las mismas funjan como definiciones típicas cuyo incumplimiento puede ser sancionado, dice la Constitución, incluyendo “la orden de cancelación inmediata de las transmisiones”.

La descripción anterior permite ver con mayor claridad el error de entendimiento que el constituyente tuvo al normar lo anterior. En puridad, en el supuesto de incumplimiento de alguna obligación, por ejemplo, una expresión denigratoria o calumniosa, ordenar el retiro de la transmisión es la forma natural de cesar la irregularidad, de corregir la infracción a una norma de orden público que, además, afecta a determinada persona. No son sanciones, sino obligaciones.

La ingeniería del PES lleva incluso a desplazar la ilicitud del acto priorizando su objetivo correctivo. Esto se muestra claramente al considerar que si la materia de la denuncia es irreparable, la misma será desechada. Si la materia central fuese solamente considerar la ilicitud de la conducta y por tanto imputar la sanción, la irreparabilidad de la materia sería irre-

---

Nota: El contenido del artículo 41, párrafo primero, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en esta jurisprudencia, corresponde con el 41, párrafo segundo, base V, párrafo primero de la Constitución vigente; asimismo, los artículos 73, 82, párrafo 1, inciso h), 86, párrafo 1, inciso l), y 270, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponden respectivamente, con los artículos 109, 118, párrafo 1, inciso h), 122, párrafo 1, inciso l), y 364, párrafo 1, del código vigente.

La Sala Superior en sesión celebrada el nueve de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

*Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 245 y 246.*

levante para determinar el desechamiento de la conducta. El acto ilícito se habría consumado, y una vez demostrado, procedería la sanción. La consideración de la reparabilidad o irreparabilidad del acto es más propia de procedimientos de tutela o garantía de derechos; así por ejemplo, en amparo –típico medio de protección de derechos–, si los actos han sido consumados el amparo es ineficaz para proteger el derecho. Lo propio del ejercicio del *ius puniendi* es la verificación de un acto ilícito, haya sido consumado o se encuentre en proceso. Por ejemplo, el homicidio se castiga una vez que se ha privado de la vida a alguien; el amparo es improcedente si promoviéndose para proteger la vida de alguien, este ha sido privado de ella.

La forma de inicio plantea también una dimensión en la cual se establece una diversa legitimación para reclamar la afectación: una general que permitiría el encauzamiento de las conductas consideradas propias del PES en la que cualquier persona o la propia autoridad puede denunciarlas,<sup>17</sup> y otra específica en la que se deja al afectado la decisión de su activación.

Los rasgos arriba anotados ameritan profundizar el análisis de la naturaleza del PES, ya que como se ha visto, es un procedimiento que conjunta

<sup>17</sup> En su desarrollo es justificable la aplicación de criterios inquisitivos, según se lee en el siguiente precedente: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.—Conforme a los artículos 40 y 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 12 de los Lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan. En efecto, el establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general (artículo 10. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros), por lo que no puede verse limitada por las circunstancias apuntadas, y por tanto puede ejercerla de oficio. De lo anterior se advierte, que en las normas que regulan la potestad probatoria conferida al secretario ejecutivo, y en los principios que rigen

## rasgos de un procedimiento sancionador y de un procedimiento de protección de derechos.

la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral. Por estas razones, si en el procedimiento administrativo sancionador electoral iniciado con motivo de una queja existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación y, no obstante tal circunstancia, el secretario ejecutivo no hace uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas que prevén dichas facultades, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción III, constitucional; pues no es sino hasta que el secretario mencionado determina que con los medios de prueba allegados al expediente es factible conocer con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento, cuando debe formular el proyecto de dictamen correspondiente, porque de no ser así, el expediente no se encuentra debidamente integrado. Consecuentemente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce del dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes, debe ordenar a dicha junta, acorde a lo dispuesto por el artículo 82, apartado 1, inciso t), del código en cita, la investigación de los puntos específicos que no están aclarados, para lograr la finalidad perseguida con el otorgamiento de la potestad investigadora, además de que la normatividad en cita no restringe ni limita en forma alguna el ejercicio de esos poderes a una etapa o fase determinada del procedimiento, pues no se le sujeta a un momento determinado, sin que sea obstáculo para lo anterior, que el artículo 10, inciso e), de los lineamientos citados, establezca como regla general que el dictamen se debe presentar en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de que se recibió la denuncia, pues también establece que no será así cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen la ampliación del plazo, además de que dicho precepto reglamentario no puede dejar sin efecto la atribución del Consejo General de ordenar la investigación de puntos no aclarados.

Coalición Alianza por México vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 16/2004.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-009/2000. Coalición Alianza por México. 21 de marzo de 2000. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-035/2000. Coalición Alianza por México. 30 de agosto de 2000. Mayoría de 6 votos. Disidente: Eloy Fuentes Cerda.

Recurso de apelación. SUP-RAP-004/2003. Partido de la Revolución Democrática. 17 de julio de 2003. Mayoría de 6 votos. Disidente: Eloy Fuentes Cerda.

Nota: El contenido del artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en esta jurisprudencia, corresponde con el 41, base V, del ordenamiento vigente; asimismo, el artículo 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde con el 118, apartado 1, inciso t), del ordenamiento vigente.

En cuanto a los artículos 10, inciso e), y 12 de los Lineamientos Generales para el Conocimiento y la Sanción de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se encuentran vigentes, ello en virtud de que en el actual código se establece de manera pormenorizada, en su Título Primero

El derecho administrativo sancionador racionaliza el *ius puniendi* estatal cuando es encomendado a órganos administrativos. En esto comparte el género del derecho penal, sin embargo tiene sus diferencias con este. Alejandro Nieto, quien desde mi perspectiva ha elaborado el texto más logrado sobre la materia, establece la diferencia en los siguientes términos.

[E] Derecho Penal, desde la perspectiva en que aquí se le contempla, es un Derecho garantista, exclusivamente preocupado por el respeto de los derechos del inculcado; mientras que en el derecho público estatal, sin menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos.<sup>18</sup>

En el caso analizado el objetivo sería la protección del orden público electoral, esto es, la salvaguarda de la democracia representativa como el procedimiento de elección de los titulares de los órganos de representación y de gobierno. Lo anterior sería el primer plano de protección; en un segundo plano se encontrarían los derechos de los actores involucrados. Los derechos se protegen en la medida en que el orden público electoral se salvaguarda.

Sin embargo, debido a que el diseño del PES pareciera invertir la ecuación anterior, esto es, subordinar la sanción administrativa a situaciones en las que lo relevante es la afectación a un derecho, lleva a los analistas a entender que se subsume en un procedimiento de carácter judicial en el cual la *litis* es una cuestión de protección de derechos.

---

del Libro Séptimo, tanto las reglas generales para la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, como las específicas para el procedimiento sancionador ordinario, de acuerdo con lo previsto en los numerales 356 a 366 del código vigente.

La Sala Superior en sesión celebrada el nueve de agosto de dos mil cuatro, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

*Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 237 a 239.

<sup>18</sup> Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª. ed., Tecnos, Madrid, 1994, p. 22.

En el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad tiene su expresión más fuerte en una interpretación estricta de la norma. En el respeto al debido proceso, la adecuación de la conducta al principio de tipicidad es rigurosa; en cambio, en los procedimientos de protección a los derechos la actuación de la autoridad se sustenta en su obligación de proteger el derecho.

El eje del TEPJF en la sentencia analizada se basa en el desarrollo de las facultades implícitas<sup>19</sup> del IFE para el desarrollo de un medio procesal adecuado para enfrentar la petición de la coalición, pero además para establecer las facultades específicas sobre el tipo de medidas que podría adoptar. El derecho sancionador exige, por el contrario, la máxima certeza en la competencia y en la precisión de que la conducta se encuentra tipificada.

Las facultades implícitas tienen sentido, como lo dice la sentencia:

[al existir] *facultades explícitas* referidas (vigilar el cumplimiento de la normatividad constitucional, velar por los principios rectores en materia electoral, vigilar que partidos y agrupaciones políticas se ciñan a la normatividad electoral y requerir la investigación de hechos que vulneren derechos de los partidos o afecten los procesos electorales), la Sala Superior estimó que se requería de las *facultades implícitas* de prevenir o corregir la comisión de *conductas ilícitas* y adoptar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral.<sup>20</sup>

Las facultades implícitas, y por tanto el propósito del procedimiento abreviado, no tienen el propósito de sancionar las conductas implícitas, sino de “restaurar” el orden y “garantizar” el adecuado desarrollo del proceso electoral, si hay vulneración de los “derechos” de los partidos o afectación del proceso. La posibilidad de adoptar “medidas pertinentes” deriva

<sup>19</sup> Una amplia referencia y análisis sobre la argumentación de las facultades implícitas en la sentencia referida se encuentra en Alejandro Madrazo Lajous, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el IFE*, TEPJF, 2011, pp. 20 y ss., así como en D. Aljovín, *op. cit.*, pp. 15 y ss.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 20.

no de una facultad sancionadora que requiere de estricta tipicidad, sino de atribuciones de autotutela del orden público.

Dice la Sala Superior del TEPJF en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006: “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”.

La atribución sancionadora de la administración, por el contrario, en el estado de Derecho es adversa a su ejercicio discrecional. El TEPJF a propósito del procedimiento sancionador encamina su entendimiento en la dirección anotada: acotar la discrecionalidad.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.**—Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razona-

ble con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.<sup>21</sup>

No obstante, como anota David Aljovín, el procedimiento tenía como inconvenientes: no lograr el cese de actos o hechos que constituyeran infracción a las normas constitucionales y legales en materia electoral; no evitaba la producción de daños irreparables, no evitaba la afectación de los principios que regían los procesos electorales y no evitaba la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el COFIPE.<sup>22</sup>

En tal sentido, el TEPJF razona que resultaría

[...] un sinsentido que 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.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Partido Revolucionario Institucional vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 62/2002. Tercera Época:  
Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-011/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.  
La Sala Superior en sesión celebrada el cuatro de noviembre de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.  
*Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, año 2003, pp. 51 y 52.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, p. 70.

<sup>23</sup> Citado por A. Madrazo, *op. cit.*, p. 18. Puede consultarse en [http://portar.te.gob.mx/sites/default/publicaciones/file/40\\_genesis\\_pdf](http://portar.te.gob.mx/sites/default/publicaciones/file/40_genesis_pdf)

Con base en los principales argumentos que legitimaron la existencia del PES descritos en el apartado de antecedentes, el Poder Legislativo, con motivo de la reforma electoral del 13 de noviembre de 2007, destacó la importancia de la positivización del PES como el mecanismo idóneo para la resolución de controversias. La exposición de motivos de la iniciativa expresó lo anterior en los siguientes términos:

[...] Para hacer efectivas las sanciones aplicables a los partidos políticos en materia de radio y televisión ante el evento de la difusión de propaganda electoral contraria a la Constitución y la ley, se propone llevar al Cofipe las reglas aplicables al procedimiento especial sancionador que el Tribunal Electoral se vio obligado a crear, por resolución de su Sala Superior, ante la notoria deficiencia del Código vigente y vista la incapacidad que provocó al Consejo General del IFE, ante los hechos ocurridos en materia de propaganda negativa durante la campaña presidencial de 2006.<sup>24</sup>

En tal perspectiva, las insuficiencias serían colmadas por el PES, su origen fue reactivo y proporcionó a las autoridades electorales una herramienta, ahora con fundamento legal, para actuar ante situaciones que requieren oportunidad, según se desprende del siguiente precedente:

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN.**—Los artículos 41, Base III y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el imperativo de que la propaganda política o electoral difundida en los medios de comunicación social, esté exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas; asimismo, señalan que la vulneración a esta disposición, será sancionada mediante procedimientos expeditos, en los que se podrá ordenar la cancelación inmediata de la propaganda difundida, dada la necesidad de hacer cesar, *a priori*, cualquier acto que pudiera entrañar la violación a los principios o bienes jurídicos tutelados por la materia electoral. Bajo esa premisa, es dable sostener que de la interpretación

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 54.

sistemática y funcional de los artículos 49, 361 y 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que, el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública; ahora bien, dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral, ya que se mantiene la posibilidad de que se transgredan las disposiciones que regulan dicha prerrogativa; luego, el escrutinio correspondiente debe efectuarse en el momento en que se actualice la conducta infractora, que podrá o no coincidir con un proceso comicial.<sup>25</sup>

La idoneidad del PES respecto del procedimiento sancionador ordinario radica en la abreviación de los tiempos y en la economía procesal del primero. En el siguiente cuadro elaborado por el TEPJF se aprecia el comparativo entre ambos procedimientos:<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Partido Acción Nacional vs. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 10/2008. Cuarta Época:  
Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos.—Engrose: Constanco Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaria: Marcela Elena Fernández Domínguez.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-135/2008.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—27 de agosto de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: Jorge Sánchez Cordero Grossmann.  
La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.  
*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, núm. 3, 2009, pp. 23 a 25.

<sup>26</sup> Tomado de D. Aljovín, *op. cit.*, p. 50, recurso de apelación SUP-RAP-58/2008.

### PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

| Etapa   | Procedimiento sancionador ordinario                                | Procedimiento especial sancionador   |
|---|--|--|
| Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso | -  | -  |
| Ratificación de la denuncia o queja                                     | 3 días   | NO APLICA  |
| Remisión a la Secretaría Ejecutiva                                      | 48 horas   | Inmediatamente   |
| Revisión de requisitos de procedencia                                   | -  | -  |
| Prevención  | 3 días   | No procede prevención  |
| Admisión  | 5 días   | No se precisa plazo  |
| Medidas cautelares  | 24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir          | Dentro de las 48 horas previstas para la celebración de la audiencia                                       |
| Emplazamiento y contestación  | 5 días para contestar, posteriores al emplazamiento                | 48 horas posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos  |
| Investigación   | 40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más | La investigación se hace con las constancias de autos y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos |
| Vista con la investigación  | 5 días para alegatos   | 15 minutos a cada parte en la audiencia  |
| Proyecto de resolución  | 10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más      | 24 horas después de concluida la audiencia   |

...Continúa

| <b>Etapa</b>   | <b>Procedimiento sancionador ordinario</b>   | <b>Procedimiento especial sancionador</b>  |
|--|--|--|
| Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias   | 5 días   | Plazo no previsto  |
| Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias  | 1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 horas  | NO APLICA  |
| En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración  | 15 días  | NO APLICA  |
| Remisión al Consejo General  | No se establece plazo  | No se establece plazo  |
| Sesión del Consejo General de resolución   | 3 días posteriores a la entrega del proyecto a los consejeros  | Convocatoria al Consejo General para sesión dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del proyecto |
| En caso de empate, por ausencia de un consejero  | Segunda votación. Si persiste el empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior, cuando esté la totalidad de los consejeros | En la sesión convocada el Consejo General debe resolver  |
| Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación | 64 días aproximadamente  | 5 ó 6 días aproximadamente   |
| Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación                   | 129 días aproximadamente   | NO APLICA  |

Fuente: Sentencia SUP-RAP-175/2009. visible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

Una vez hecho el repaso del surgimiento del PES, la racionalidad del mismo en el contexto del proceso electoral y el entreveramiento en su arquitectura de los fines sancionadores y a la vez preventivos y correctivos del proceso electoral, procede profundizar en algunos de los problemas.



## La aplicación de las instituciones del derecho penal en el derecho administrativo sancionador

### 1. Reserva de ley y tipicidad

Como se ha mencionado, el derecho administrativo sancionador es una expresión del *ius puniendi* del Estado en sede administrativa. De acuerdo a la interpretación jurisdiccional y la doctrina más autorizada, importa del derecho penal sus instituciones. Sin embargo, tiene una especificidad propia. En este capítulo profundizaremos en dos aspectos relevantes en la arquitectura de la sanción. El primero es la reserva de ley, que es una técnica por la cual ciertas decisiones deben ser tomadas por el legislador en una fuente jurídica específica: una norma con rango y jerarquía de ley. En su extremo indicaría que a la manera de una sanción penal, el tipo administrativo (conducta antijurídica y sanción) debería encontrarse descrito en una norma de tal tipo (el COFIPE). La tipicidad o tipificación se refiere a las condiciones de certidumbre en el conocimiento de las conductas descritas como ilícitas y su sanción.

En cuanto a la descripción de las conductas, el artículo 367 del COFIPE delimita los casos en que es aplicable el PES: las violaciones al artículo 41, base III y 134, séptimo párrafo, de la Constitución, que contravengan las normas relativas a la propaganda y los actos anticipados de precampaña o campaña.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> El TEPJF en el precedente “**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN**” (Partido Acción Nacional vs. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 10/2008. Cuarta Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos.—Engrose: Constanancio Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaría: Marcela Elena Fernández Domínguez.

Las conductas comprendidas en las anteriores materias se encuentran descritas directamente en la Constitución y reiteradas en su mayor parte en el COFIPE.

Así pues, tenemos un primer grupo de conductas reiteradas en la Constitución y en el COFIPE, por ejemplo, el relativo a las expresiones ofensivas.

El artículo 342, numeral 1, inciso j), del COFIPE señala como conducta sancionable: “La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.<sup>28</sup>

Un segundo grupo de conductas son aquellas en las que el COFIPE remite a otra norma diversa a la ley. Es el caso del artículo 347, inciso d), el cual establece como infracción la emisión en campañas electorales de propaganda gubernamental que incumpla los deberes establecidos a los funcionarios públicos por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional. La conducta típica se complementa directamente por el precepto constitucional citado (prohibición para hacer referencia a la imagen, nombre, símbolo o voces que impliquen promoción personalizada). La diferencia es que el COFIPE acota el momento “campañas electorales”.

En los casos anteriores es la ley u otro ordenamiento superior el que contiene la descripción de la conducta sancionable (Constitución o ley).

---

Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.), determinó la procedencia del TEPJF tanto dentro como fuera de proceso electoral.

“(…)ahora bien, dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral, ya que se mantiene la posibilidad de que se transgredan las disposiciones que regulan dicha prerrogativa; luego, el escrutinio correspondiente debe efectuarse en el momento en que se actualice la conducta infractora, que podrá o no coincidir con un proceso comicial”.

<sup>28</sup> Reitera lo establecido en el apartado C de la base III del artículo 41 constitucional.

La forma de establecimiento de las conductas sancionables sea mediante la descripción de las mismas en el Libro Séptimo del COFIPE, o bien mediante las “cláusulas de barrido” del tipo “La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código”.<sup>29</sup> La consecuencia de este tipo de normas es la sancionabilidad del incumplimiento de cualquier obligación prevista en el COFIPE, pero solamente en él, de suerte que al no darse la remisión a norma de inferior jerarquía, si algún reglamento previere alguna conducta sancionable, estaría expuesta al riesgo de ser impugnada por vulnerar la reserva de ley.

El TEPJF indica que tratándose del artículo 134 constitucional, el inicio de un procedimiento sancionador requerirá acreditar los requisitos mínimos siguientes:<sup>30</sup>

- a) Que algún servidor público no aplicó con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y ello influyó en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;
- b) Que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que hubiese sido difundida por el servidor público implicó su promoción personal;
- c) Que del conjunto de elementos recabados se advierta la posible vulneración de lo previsto en el referido artículo 134 constitucional, párrafos séptimo y octavo, y que se advierta la probable responsabilidad del servidor público, y
- d) Que no se advierta la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario o impida la imposición de la sanción correspondiente.

<sup>29</sup> Ejemplos de estos enunciados se encuentran en los artículos 342, incisos a) y n); 343, inciso b); 344, inciso f); 345, inciso d); 346, inciso b); 347, inciso f); 350, inciso e); 352, inciso b); 353, inciso c).

<sup>30</sup> Me baso en la referencia que al respecto hace D. Aljovín, *op. cit.*, p. 45.

Este caso dio origen a la siguiente tesis jurisprudencial:

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.**—De la interpretación del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público; d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Gerardo Villanueva Albarrán vs. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Cuarta Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-147/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—18 de septiembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Francisco Bello Corona y Martín Juárez Mora.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-173/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—8 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Jorge Sánchez Cordero Grossmann y Raúl Zeuz Ávila Sánchez.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-197/2008.—Actor: Dionisio Herrera Duque.—Autoridad responsable:

El establecimiento de una sancionabilidad generalizada a cualquier obligación es criticable desde la perspectiva de una política represiva. El COFIPE está construido con una lógica de máxima sancionabilidad. Al igual que en la materia penal, la criminalización de una conducta debe operar como una última *ratio*; en materia administrativa, la sanción administrativa debiera ser una última *ratio*.<sup>32</sup>

Un ejemplo de este último caso es el conocido como “Picasso Barroel” (SUP-RAP 175/2009), en el cual se reclamó la violación al derecho de réplica. El TEPJF resolvió que el IFE debía garantizar tal derecho mediante el procedimiento abreviado, considerando que el mismo además de encontrarse previsto en el artículo 6 constitucional constituía un derecho de los candidatos previsto en el artículo 233, numeral 3, del COFIPE.<sup>33</sup>

Ligada a la reserva de ley, se encuentra la tipificación de la conducta. En derecho penal, la tipificación de la conducta debe ser exacta. La conducta debe estar exactamente descrita en el tipo. La ambigüedad, imprecisión, los tipos en blanco, se encuentran proscritos. Lo anterior es trasladable a la materia administrativa y electoral. El sentido de la tipificación es asegurar que el destinatario de la norma esté en condiciones de conocer cuáles son las conductas ilícitas y por tanto pueda prever y esté en condiciones de responsabilizarse del acto ilícito.<sup>34</sup> Esto es, del conocer y querer con su actuar intencional o culposo.

---

Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y David Cienfuegos Salgado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, núm. 3, 2009, pp. 25 y 26.

<sup>32</sup> Cfr. A. Nieto, *op. cit.*, p. 32.

<sup>33</sup> Puede consultarse en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTerceraCuartaEpoca/nsentencias/sup-rap-0175-2009.htm>

<sup>34</sup> Véase al respecto A. Nieto, *op. cit.*, pp. 287-298.

La técnica empleada en el COFIPE que combina como conductas típicas las descritas como tales así como el incumplimiento de obligaciones a cargo de los sujetos señalados en el propio COFIPE, plantea la dificultad al destinatario de conocer y entender sistemáticamente el ordenamiento electoral.

En el caso expuesto anteriormente (Picasso Barroel) la conducta sancionable no se encontrará expresada en un enunciado del siguiente tipo: “Al medio de comunicación que no otorgare el derecho de réplica, será sancionado con...”. La conducta típica se infiere de una obligación derivada del derecho de los partidos, precandidatos y candidatos. Lo ilícito es el incumplimiento de una obligación.

El anterior ejemplo conduce a retomar lo expresado al inicio de este trabajo: la distinción entre la función administrativa de autotutela del orden público electoral y la actividad sancionadora.

El proceso electoral supone que la réplica forma parte de un adecuado proceso deliberativo y que el mismo debe darse en condiciones de equidad. El derecho de réplica sólo es posible si el medio de comunicación tiene la obligación de satisfacerlo. El incumplimiento activaría la actuación administrativa de emitir un acto administrativo de tutela del derecho obligando aun coactivamente al medio de comunicación. Sin embargo, la satisfacción del derecho no necesariamente es una sanción administrativa, es apenas, el cumplimiento de la obligación. La sanción debería ser una consecuencia diversa al cumplimiento de la obligación. Es aquí donde hay confusión entre un procedimiento de garantía de un derecho y un procedimiento sancionador.<sup>35</sup>

Uno de los problemas que puede ser fuente de incertidumbre en la precisión de las conductas sancionables es el empleo de términos generales o

<sup>35</sup> Se está ante una cuestión de distinción entre normas de prohibición y normas de sanción. Véase Nieto, *op. cit.*, p. 300.

ambiguos en la descripción de las conductas. Como se observó en el caso de réplica, el ilícito puede ser el incumplimiento de obligaciones de los actores del proceso electoral.

Los deberes pueden estar expresados en principios, fines o conceptos jurídicos indeterminados. Así por ejemplo, los principios rectores de la materia electoral, a saber, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, tienen el problema de técnica de concretización. La teoría principialista del derecho distingue entre reglas y principios, señalando que en las primeras se realiza una subsunción y las segundas son ponderables. Los principios son normas abiertas y su concreción depende de un acto de voluntad del decisor.<sup>36</sup>

La consideración de los principios en la construcción de la conducta típica plantea un severo problema de certidumbre y por tanto de afectación a la seguridad jurídica. La ingeniería del tipo se basa en la regla: la conducta es subsumida en la descripción normativa, por lo que el empleo de principios refiría con la certeza del tipo.<sup>37</sup> Cuestión diversa es el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, que ha sido aceptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>38</sup>

El segundo elemento de la tipificación es la sanción. El artículo 354 del COFIPE establece el catálogo de sanciones, los sujetos a los cuales se les impondrán y las reglas de individualización de las sanciones.

Las sanciones establecidas son: amonestación pública, multa, reducción de las ministraciones a los partidos, interrupción de la transmisión de propaganda, cancelación del registro de partidos y agrupaciones políticas,

<sup>36</sup> Véase al respecto Luis Prieto Sanchís, *Ley, principios y derechos*, Dykinson, Madrid, 1998, pp. 47 y ss.

<sup>37</sup> Nieto realiza una severa crítica sobre el abuso de los principios en el derecho administrativo sancionador, *ibíd.*, pp. 41 y ss.

<sup>38</sup> Véase al respecto José Roldán, *Derecho Administrativo*, Oxford University Press, México, 2008, p. 405.

pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, subsanar las omisiones de transmisión según las pautas, suspensión de tiempo comercializable.

Los sujetos a los que se aplicarán las sanciones son: los partidos políticos, las agrupaciones políticas; los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos o cualquier persona física o moral; los observadores electorales u organizaciones de observadores electorales; los concesionarios o permisionarios de radio y televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos; las organizaciones sindicales, laborales o patronales o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos.

Destacan de los anteriores los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión que según el artículo 341, inciso I), son sujetos activos de la infracción electoral, pero que a diferencia de los otros sujetos carecen de sanciones aplicables. El numeral 4 del artículo 355 establece que si el IFE conoce de la comisión de una infracción, informará a la Secretaría de Gobernación para los efectos legales conducentes.

## **2. El principio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege y non bis in idem***

**P**ara tratar estos temas resulta de utilidad el caso enunciado referente a los sacerdotes de culto como sujetos activos de infracciones administrativas. Aun cuando no se trata de un PES, sino de un procedimiento sancionador ordinario (SUP-RAP 70/2011), destaca el caso del sacerdote Hugo Baldemar Romero, quien como portavoz de la Arquidiócesis de México emitió diversos comunicados en los que afirmaba que el Partido de la Revolución Democrática tenía una “actitud de odio a la fe cristiana”, calificándolo de “partido fascista” por apoyar el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo, llamando a sus feligreses a no votar por dicho partido que actúa en contra de la fe y la moral.

El artículo 353 del COFIPE señala como infracción atribuible a los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, la inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación.

No obstante la precisión de su carácter de sujeto activo y la descripción de la conducta típica, el COFIPE carece de sanción aplicable, limitándose a prever que la autoridad comunique tal situación a la Secretaría de Gobernación. El TEPJF determinó en su sentencia que el IFE debía limitarse a la integración del expediente, debiendo el Consejo General del mismo determinar la existencia de la infracción, quedando a la Secretaría de Gobernación la aplicación de la sanción correspondiente.<sup>39</sup> No obstante en sus puntos resolutivos establece que se tiene acreditada la infracción descrita por el C. Hugo Baldemar, y se ordena dar vista a la Secretaría de Gobernación.<sup>40</sup>

Si bien el TEPJF en el cuerpo de su sentencia estableció que el diseño de la infracción no vulnera el principio *non bis in idem ni el nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* debido a que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece la sanción y cuya aplicación corresponde a la Secretaría de Gobernación.

En efecto, la ley referida es reglamentaria del artículo 130 constitucional, el cual en su inciso e) establece la prohibición a los ministros de culto para hacer proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política. Esta prohibición es reiterada por el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y considerada como sancionable por el artículo 29, fracción I, y la sanción prevista puede ser apercibimiento, multa de hasta veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Dis-

<sup>39</sup> La regulación aplicada por el Tribunal es lo estipulado por el Título Cuarto del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, artículos 76, 77, 78 y 79.

<sup>40</sup> Este criterio confirma uno anterior establecido en la tesis relevante XXVI/2009 cuyo rubro es “ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y MINISTROS DE CULTO, LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ES LA COMPETENTE PARA SANCIONARLOS POR LA INFRACCIÓN A NORMAS ELECTORALES”.

trito Federal, clausura temporal o definitiva de un local destinado al culto público; suspensión temporal de derechos de la asociación religiosa en el territorio nacional, en un estado, municipio o localidad y la cancelación del registro de la asociación religiosa. La ley prevé el procedimiento aplicable sin que se encuentre algún supuesto que remita la aplicación del COFIPE y el supuesto en el que el IFE ponga a su disposición un expediente en el cual la responsabilidad haya sido declarada para el efecto de imponer alguna sanción.

La decisión del TEPJF supone que la Secretaría de Gobernación se convierte en una autoridad sancionadora electoral, sujeta a la jurisdicción del tribunal, y carecería de capacidad decisoria. Tal entendimiento resulta problemático ya que supone limitaciones al ejercicio de su competencia.

El problema es provocado por la técnica legislativa empleada para regular tal supuesto en el COFIPE.

Se está ante un caso en el cual conductas similares se encuentran previstas en dos ordenamientos que regulan materias autónomas: la religiosa y la electoral, con autoridades competentes diversas y con procedimientos diferentes y autónomos. En el caso tratado, la Secretaría de Gobernación instrumentó su propio procedimiento no ligado al electoral, desahogó sus pruebas y determinó establecer una sanción de apercibimiento.<sup>41</sup>

Bajo el sistema electoral, la actuación de la Secretaría de Gobernación equivaldría a un acto en ejecución de sentencia inimpugnable; en la lógica del sistema del ordenamiento de asociaciones religiosas y culto público, el acto de la Secretaría de Gobernación sería recurrible y en caso de confirmarse podrían promoverse medios jurisdiccionales de defensa. El expediente instrumentado ante el IFE sería solamente uno de los insumos que la autoridad administrativa tome en consideración.

<sup>41</sup> Véase [http://noticias.terra/noticias/cuenta\\_hugo\\_valdemar\\_con\\_15\\_dias\\_para\\_impugnar\\_sanción\\_segob/act28100066](http://noticias.terra/noticias/cuenta_hugo_valdemar_con_15_dias_para_impugnar_sanción_segob/act28100066)

El problema planteado provocado por la deficiente técnica legislativa conduce al dilema, suponiendo la obligatoriedad de la sentencia al tribunal, de que la Secretaría de Gobernación se viese en el predicamento de acatarla, renunciando a su propia jurisdicción, o bien ejercer su autonomía como aconteció en el caso expuesto.

La decisión tomada por la Secretaría de Gobernación deja sin acatamiento la decisión de sancionar una conducta que ha sido declarada como violatoria de la normatividad electoral, equivaliendo a considerar que se está ante una conducta sin sanción.

Como se observa, el problema es complejo y no es exclusivo de los ministros de culto, se da también en aquellos casos que atañen directamente al PES. En los ilícitos cometidos por los medios de comunicación, las conductas pueden a la vez ser calificadas como ilícitos administrativos en la Ley Federal de Radio y Televisión o en la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La solución del problema deriva del entendimiento no solamente de la coincidencia textual entre los enunciados de los ilícitos electorales y los de otras materias, sino de los efectos que los mismos o las obligaciones establecidas tengan en la protección de los respectivos bienes públicos tutelados. El Tribunal Constitucional español ha abordado el problema de la pluralidad de sanciones en los siguientes términos:

[...] en nuestro derecho no hay más fundamento posible de una sanción que la norma previa que tipifica la infracción [y, por ello] la dualidad de fundamento se identifica en consecuencia con la dualidad normativa. [...] para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Sentencia 243/1991, citada por A. Nieto, *op. cit.*, p. 404.

Las anteriores consideraciones conducirían a la aceptación de que si el COFIPE previera sanciones aplicables a tales conductas lo haría en función del interés público protegido: el electoral. La solución actual, como se observa, ha sido instrumentada de la peor manera y solamente conduce a la ineficacia de la norma. Una solución menos gravosa sería solamente dar parte a la Secretaría de Gobernación sin hacer un juicio sobre la responsabilidad de los autores, dejando a esta autoridad la autonomía de decisión.

### 3. La presunción de inocencia

En el derecho administrativo sancionador electoral como expresión del ejercicio de la potestad punitiva del Estado, rige la presunción de inocencia. La responsabilidad debe ser demostrada en un procedimiento donde rijan las garantías del debido proceso.

El principio de presunción de inocencia operará como una presunción *iuris tantum*, al conferir al sujeto pasivo del procedimiento la garantía de ser tenido y tratado como inocente, mientras no se acredite la responsabilidad (que como se verá adelante, no se limita a la culpabilidad) por el IFE.

Al respecto, cabe señalar que la presunción de inocencia reviste tres aspectos fundamentales, en palabras de David Aljovín:<sup>43</sup>

- a) Constituye la garantía básica del procedimiento administrativo sancionador.
- b) Opera en todo momento la regla de tratamiento del imputado durante el mismo.
- c) Se observa la regla relativa a la carga de la prueba.

La presunción de inocencia es lo contrario de responsabilidad en el ilícito, dice Miguel Beltrán.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p. 68.

<sup>44</sup> *Idem*.

#### 4. Culpabilidad

Otro de los aspectos centrales es el de la culpabilidad. En el derecho penal, la responsabilidad es atribuible al autor a título de dolo y culpa.<sup>45</sup> Se trata de una responsabilidad subjetiva. El traslado de estas categorías al derecho administrativo sancionador es altamente compleja. En principio porque en este son sujetos tanto las personas físicas como jurídicas. El dolo y la culpa son predicables de la persona física. Su exigibilidad se dificulta para los casos de las personas morales o jurídicas. El problema, a decir de Nieto, no es tanto su operatividad en el derecho administrativo sancionador, sino el grado de ella.

Un caso reciente de amplia divulgación en medios en el cual el boxeador Juan Manuel Márquez en una pelea por el campeonato mundial y transmitida con una amplia audiencia en televisión portó en su calzoncillo el emblema del PRI, fue objeto de procedimientos especiales sancionadores y posteriormente apelados en los expedientes SUP-RAP 78/2012, 100/2012 y 105/2012.<sup>46</sup>

La sentencia confirma las sanciones establecidas por el IFE al boxeador y a TV Azteca, empresa que televisó la pelea (los PES y la sentencia se relacionan con el previo SUP-RAP-18/2012 que había estimado que la sanción no era la adecuada para cumplir con la finalidad).

En el tema que nos ocupa el IFE consideró que TV Azteca actualizaba una excluyente de responsabilidad debido a que no tuvo control sobre las circunstancias que rodearon la transmisión. La construcción de la responsabilidad que realiza el TEPJF se basa en sus deberes como concesionario de televisión de cumplir con los fines de orden e interés público que le impone la concesión y las leyes de la materia así como de evitar la vulneración

<sup>45</sup> Cfr. A. Nieto, *op. cit.*, p. 337.

<sup>46</sup> La sentencia puede ser consultada en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP-RAP-00078-2012.htm>

de la ley nacional, y por tanto que los contratos que celebren deben respetar tales disposiciones de orden público.

El análisis de la culpabilidad hecho por el TEPJF es más propio de una responsabilidad objetiva que de una subjetiva. Prescinde del análisis de la intencionalidad o la culpa y atiende al resultado tenido. No se justifica la excluyente de responsabilidad dado que de aceptarla se incurriría en un “fraude a la ley”, dice la sentencia de SUP-RAP-18/2012. La responsabilidad del PRI se sustenta en la inoportunidad del deslinde hecho (dos días posteriores a la difusión) configurando una culpa *in vigilando*. En el caso de la persona física, se acreditó la culpabilidad ante la evidencia de que se trató de un acto consentido. Se trata de una sanción por haber adquirido tiempos de televisión.

El caso examinado anteriormente muestra que si se trata de las personas morales el derecho administrativo sancionador llega a la responsabilidad, no a través de la culpabilidad, sino de su capacidad de soportar la sanción.<sup>47</sup>

La culpabilidad, dice Nieto, solamente puede ser exigida de quienes pueden ser culpables. Las personas morales no lo son y por tanto el derecho sancionador no puede establecer la culpabilidad como condición de la sanción. Hacerlo sería establecer una regla de impunidad.<sup>48</sup>

La responsabilidad les es exigible por su posición de garantes de las obligaciones de sus agentes. Paradójicamente, esta misma postura no se exigió en el caso de Hugo Baldemar a la agrupación religiosa a la que pertenece, no obstante que sus declaraciones se dieron en función de su cargo en la misma.

---

<sup>47</sup> Nieto, *op. cit.*, p. 359.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 360.

En estos casos, la responsabilidad ante sanciones se deslinda de los cánones de la responsabilidad penal para acercarse a la responsabilidad civil. La teoría de la imputación se reconstruye a partir de un criterio de funcionalidad y de garantía de los bienes protegidos por el orden jurídico. La racionalidad que domina es propia de la eficacia y efectividad de la sanción atendiendo a su bien jurídico protegido.



### Las medidas cautelares

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

Las medidas cautelares son vías incidentales que buscan evitar daños irreparables en contra de aquellos sujetos relevantes para el derecho electoral. La denuncia que inicie el PES deberá señalar las medidas cautelares que se soliciten. Su regulación específica se encuentra en el Libro Séptimo del COFIPE y en el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE.

El término “medidas cautelares” es propio del derecho procesal civil. En el derecho administrativo se suelen denominar como medidas preventivas, provisionales o de seguridad.<sup>49</sup>

Las medidas cautelares tienen su fundamento legal en los artículos 365, párrafo 4, y 368, párrafo 8, del COFIPE, y en el 67, párrafos 3 y 13, y 68 del Reglamento de Quejas y Denuncias. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, dentro del plazo de 48 horas posteriores a la admisión, propone a la Comisión de Quejas y Denuncias que decrete las medidas cautelares, dentro de un plazo de 24 horas.

El propósito es el cese de hechos o actos que constituyan una infracción a la legislación electoral, evite la producción de daños irreparables, impida la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o cancele la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, sin que el procedimiento quede sin materia:

<sup>49</sup> Véase J. Roldán, *op. cit.*, p. 325.

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.**—De la interpretación sistemática de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador tiene el carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.<sup>50</sup>

Las medidas de carácter cautelar tienen el efecto de mantener el estado que guardaban las cosas hasta el momento de la comisión de la conducta

<sup>50</sup> Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 16/2009. Cuarta Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-28/2009 y acumulado.—Actores: Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—Tercero interesado: Televimex, S.A. de C.V.—11 de marzo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Rubén Jesús Lara Patrón, José Eduardo Vargas Aguilar y Gustavo César Pale Beristáin.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-27/2009 y acumulados.—Actores: Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Televisión Azteca, S.A. de C.V. y TV. Azteca, S.A. de C.V.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—19 de marzo de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Carlos Ortiz Martínez, Gerardo Rafael Suárez González y Carmelo Maldonado Hernández.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-40/2009.—Actor: Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—25 de marzo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Enrique Aguirre Saldívar, Carlos Alberto Ferrer Silva y Karla María Macías Lovera.  
La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.  
*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 5, 2010, pp. 38 y 39.

antijurídica o en su caso ordenar su cese, y atienden a tres finalidades: 1) conservativas, 2) de mantenimiento del *status quo*, y 3) anticipativas.<sup>51</sup>

Estas medidas forman parte de la protección eficaz (judicial o administrativa) de un derecho. Tienen conexión, en palabras de Cassagne, entre la efectividad de los derechos y la configuración de la urgencia como requisito común de la tutela cautelar.<sup>52</sup> Tienen como propósito mantener situaciones de hecho y de derecho existentes al tiempo de la interposición de la queja o denuncia, para efectos de evitar la producción de daños irreparables y evitar que la resolución definitiva sea ineficaz.

La alocución “en la medida de lo posible” responde a que en materia electoral una vez que la Comisión de Quejas y Denuncias adopta la medida cautelar que determina la suspensión de la transmisión del promocional o el retiro de propaganda político-electoral a su juicio considerada como denigrante o calumniosa, en caso de no ser ratificada por el Consejo General del IFE. David Aljovín se detiene en esta parte formulando una crítica consistente en que no existen mecanismos que permitan efectos restitutorios a favor del demandado.

Esto es, el sujeto susceptible de sanción en el derecho electoral puede llegar a sufrir la pérdida irreparable de sus tiempos en radio y televisión aunado al hecho de perder la eficacia del mensaje político-electoral que quiso difundir entre la población.<sup>53</sup>

Las medidas cautelares no prejuzgan el fondo del asunto, según ha definido la Sala Superior del TEPJF en los siguientes términos:

<sup>51</sup> Recursos de apelación SUP-RAP-58/2008 y SUP-RAP64/2008.

<sup>52</sup> J.C. Cassagne y P. E. Perrino, *El nuevo proceso contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires*. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p. 323.

<sup>53</sup> Cfr. D. Aljovín, *op. cit.*, p. 115.

**PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. EL ANÁLISIS PRELIMINAR QUE EN ÉL SE HACE SOBRE LA CONDUCTA DENUNCIADA, CARECE DE FUERZA VINCULANTE AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**—De conformidad con la jurisprudencia 2/2008 de rubro “PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD”, sustentada en la diversa jurisprudencia 12/2007 bajo el epígrafe “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”, que derivó del ejercicio interpretativo realizado por esta Sala Superior al artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a las reformas que entraron en vigor el día catorce de noviembre de dos mil siete, desarrollado en las normas secundarias respectivas, el mencionado procedimiento es de naturaleza eminentemente preventiva y tiene como finalidad primordial evitar que la conducta presumiblemente transgresora de la normativa electoral, genere efectos perniciosos irreparables, a través de medidas tendentes a la cesación o paralización de los actos irregulares. Acorde con este criterio, válidamente se puede establecer que en ese tipo de procedimientos, la *litis* se centra exclusivamente en determinar si procede o no decretar la suspensión de los actos denunciados, como una medida preventiva o inhibitoria, esto es, sobre la base de un análisis preliminar o provisional de las pruebas aportadas, en relación con la conducta denunciada, para el único efecto de establecer la viabilidad o no de la cesación o suspensión solicitada. Por esa razón, el resultado del referido examen, no puede constituir un elemento con fuerza vinculante para la propia autoridad administrativa o la autoridad jurisdiccional electoral, al resolver el procedimiento administrativo sancionador.<sup>54</sup>

Aljovín señala que si bien una interpretación literal de los dispositivos legales llevan del artículo 52, al 368, párrafo 8, para luego recalar en el ar-

<sup>54</sup> Partido Acción Nacional vs. Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas. Tesis VII/2008. Cuarta Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-434/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—8 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constanancio Carrasco Daza.—Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, núm. 2, 2008, pp. 63 y 64.

título 365, todos ellos del COFIPE, nos podrían llevar a señalar con justa razón que el Consejo General del IFE es el único facultado para determinar la adopción de medidas cautelares para ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda político-electoral en radio y televisión que resulte violatoria de la ley electoral.<sup>55</sup>

Sin embargo, el TEPJF en la emisión de la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-58/2008, sólo validó parcialmente esta hipótesis con el objeto de ratificar que si bien el Consejo General del IFE tiene facultades para adoptar las medidas cautelares conducentes a ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda político-electoral en radio y televisión que resulte violatoria de la ley electoral, también es una facultad que indistintamente se depositará en la Comisión de Quejas y Denuncias.

Tal cuestión es confirmada en el recurso de apelación 58/2008; la Sala Superior del TEPJF razonó en los siguientes términos:

[...] Empero, tal situación en modo alguno significa que dicha potestad deba ejercerla de manera exclusiva, en tanto que la atribución que tiene para conocer y resolver del procedimiento especial sancionador que se inste por violaciones a las normas relacionadas con transmisiones en radio y televisión, no obsta para que mediante una interpretación funcional de los preceptos en análisis, se pueda concluir que tal facultad también se estableció a favor de la Comisión de Quejas y Denuncias, órgano que por participar en la tramitación del procedimiento sancionador –artículo 356–, se encuentra en posibilidad de dictar la medida cautelar de manera inmediata, a fin de hacer cesar violaciones que pudieran traer como consecuencia la irreparabilidad de un derecho, o la trasgresión al orden público y al interés social.

[...]

Esa intervención que la norma establece a favor de la Comisión de Quejas y Denuncias, se encuentra prevista para el dictado de las medidas cautelares necesarias, a fin de hacer cesar los actos o hechos que presuntamente constituyan

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 117.

una infracción a la ley, y evitar la producción de daños irreparables, así como la afectación a los principios rectores de la materia o la vulneración de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente.

De esa forma, se desprende que dentro de la sistemática y la funcionalidad normativa, se dividen las funciones de los órganos que deben instrumentar y resolver el procedimiento especial sancionador, dejando las determinaciones urgentes, a través de una facultad legalmente establecida, a cargo de la supracitada Comisión, en virtud de que previsión de mérito, debe adoptarse de manera inmediata, y la decisión final al Consejo General.

Las medidas cautelares, provisionales o preventivas, como también se les conoce, no están necesariamente ligadas a un procedimiento sancionador. Los procedimientos administrativos no sancionadores, en los cuales la administración tutela el interés general, usualmente se encuentran dotados de medidas de este tipo. Una medida cautelar, por ejemplo, puede ser empleada ante situaciones de riesgo, en las que la administración no tiene como propósito imponer una sanción ante la verificación de un ilícito, sino evitar un peligro o un evento catastrófico.

La función de las medidas cautelares es hacer frente en condiciones de efectividad al fin del bien público tutelado. Para el caso del proceso electoral, la regularidad del procedimiento de selección del gobierno. De esta suerte, la proporcionalidad entre la medida adoptada y los hechos que en su momento son puestos a su consideración, es central para su efectividad y su regularidad en caso de ser sometida a la revisión judicial del TEPJF.

La siguiente jurisprudencia indica los términos en los cuales el TEPJF ha valorado la proporcionalidad de la medida:

**RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**—De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo octavo, y 365, párrafo cuarto, del Código Federal de Instituciones y Procedi-

mientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso electoral y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>56</sup>

El criterio ha sido confirmado en el diverso precedente:

<sup>56</sup> Partido Acción Nacional vs. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 26/2010. Cuarta Época:  
Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008. —Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Unanimidad en el criterio.—Engrose: Constancio Carrasco Daza.—Secretaria: Marcela Elena Fernández Domínguez.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Unanimidad de cinco votos en el criterio.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.  
Recurso de apelación. SUP-RAP-156/2009 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otro.—Autoridades responsables: Secretario Ejecutivo y Consejo General del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2009.—Unanimidad en el criterio.—Engrose: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Felipe de la Mata Pizaña, David R. Jaime González y Rubén Jesús Lara Patrón.  
La Sala Superior en sesión pública celebrada el cuatro de agosto de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.  
*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 7, 2010, pp. 41 y 42.

**RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL.**—De la interpretación

sistemática de los artículos 52, 365, párrafo 4 y 368, párrafo 8, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral está facultada para ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la difusión en radio y televisión de propaganda política electoral, a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente. Lo anterior, porque el legislador previó que en la instrumentación y resolución del procedimiento especial sancionador, participen distintos órganos del Instituto Federal Electoral, de modo que mientras facultó a la citada comisión para decretar, dada su urgencia, dicha medida cautelar, por otra parte depositó en el Consejo General del propio instituto, no sólo la emisión de la decisión final de dicho procedimiento, sino también las facultades expresas para pronunciarse respecto de tales medidas cautelares.<sup>57</sup>

Lo anterior, para efectos de lograr el cese de hechos o actos que constituyan una violación a la legislación electoral; evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electora-

<sup>57</sup> Partido Acción Nacional vs. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Jurisprudencia 24/2009. Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos.—Engrose: Constancio Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaria: Marcela Elena Fernández Domínguez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-156/2009 y acumulados.—Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otro.—Autoridades responsables: Secretario Ejecutivo y otro.—Tercero interesado: Partido Acción Nacional.—Mayoría de seis votos.—Engrose: José Alejandro Luna Ramos.—Reserva: Flavio Galván Rivera.—Disidente: Manuel González Oropeza.—11 de junio de 2009.—Secretarios: Felipe de la Mata Pizaña, David R. Jaime González y Rubén Jesús Lara Patrón.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil nueve, aprobó por mayoría de cinco votos, la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 5, 2010, pp. 43 a 45.

les, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones del COFIPE.

Como se puede observar, las medidas cautelares son instrumentos que permiten cumplir con el propósito de interés público que la ley encomienda a los órganos administrativos. Las medidas cautelares no sirven a los propósitos sancionadores como objetivo principal. Junto con el derecho administrativo sancionador son instrumentales al logro de los objetivos de una política pública. Las medidas cautelares deberán justificar la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida, la razonabilidad y la proporcionalidad. Tienen un propósito funcional.

Las diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador se destacan en sus propósitos y, por tanto, en sus técnicas. El derecho penal tutela bienes jurídicos particulares. El derecho administrativo sancionador tutela políticas públicas, bienes públicos, propósitos o fines de interés general. Lo relevante en el caso del derecho administrativo sancionador no es aplicar sanciones, sino ser un auxiliar en la preservación del proceso democrático. Las medidas cautelares tienen la misma racionalidad cuando se insertan en el derecho administrativo, sea el sancionador o en procedimientos de tutela o de acción frente al riesgo. Lo relevante es la preservación de la regularidad del interés u orden público. Su lógica es instrumental.



# Bibliografía

Aljovín, David, *El procedimiento especial sancionador*, Mimeo, México, 2011.

Beltrán, de F., “Problemas constitucionales del Derecho Administrativo Sancionador en España”, en *Memoria del Primer Simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal*, SCJN, UNACH, IDDL, Madrid, 2006, pp. 1-125.

Cassagne, J. C. y P. E. Perrino, *El nuevo proceso contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006.

Cortés, J., *El orden público, una cuestión de mimetismo jurídico*, ITAM, México, 1997.

García de Enterría, E. y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid.

Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª. ed., Tecnos, Madrid, 1994.

Madrazo Lajous, Alejandro, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el IFE*, TEPJF, 2011.

Prieto, Luis, *Ley, principios, derechos*, Dykinson, Madrid, 1998.

Roldán, José, *Derecho Administrativo*, Oxford University Press, México, 2008.



## José Roldán Xopa

Se graduó como abogado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, posteriormente concluyó los estudios de la maestría en Derecho Económico por la Universidad Autónoma Metropolitana y obtuvo el doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Luego de ejercer la profesión y de ser funcionario público en el entonces Departamento del Distrito Federal, se integró en 1995 al Departamento de Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde enseñó Derecho Administrativo y fue director de sus programas de licenciatura en Derecho, maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación, y fue jefe de dicho Departamento. A partir del 2012 se integró como profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

Entre sus publicaciones se encuentran *Derecho Administrativo* (Oxford University Press, 2008), *Mexican Law* (Oxford University Press, 2004), en coautoría con S. Zamora, J. R. Cossío, F. Franco, L. Pereznieta y D. López, y *Libertad de expresión y equidad. ¿La Constitución contra sí misma?*, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011).

**CUADERNOS PARA EL DEBATE  
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012  
El procedimiento especial sancionador en materia electoral**

se terminó de imprimir  
en la Ciudad de México en el mes de julio de 2012.  
La edición consta de 2,000 ejemplares  
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica  
del  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL