





LA RESOLUCIÓN QUE OBRA EN EL EXPEDIENTE SRE-PSC-1/2014

MARCA EL INICIO DE UNA NUEVA ETAPA EN LA JUSTICIA SANCIONADORA ELECTORAL DE MÉXICO.

Dr. Marco Antonio Pérez De los Reyes
Mtro. Víctor Hugo Arellanos Suárez

Introducción

La reforma político-electoral, aprobada entre los años de 2013 y 2014, ha sido de tal trascendencia y ha despertado tantas expectativas, que el Ejecutivo federal la considera dentro de un grupo de reformas que denomina estructurales, en virtud de que transforman radicalmente los aspectos institucionales en donde inciden.

Tal es el caso, de la reforma político-electoral cuyas disposiciones prácticamente marcan un hito en el sistema electoral del país al establecer un nuevo Instituto, ahora Nacional Electoral, cuyo nombre se justifica en virtud de contar con atribuciones suficientes para participar de manera fundamental en la organización y desarrollo de los procesos electorales locales, conjuntamente con las facultades específicas que se atribuyen a los ahora organismos públicos locales electorales (OPLES).

En el contexto de dicha reforma, el ámbito de la justicia electoral se ha visto igualmente impactada en lo esencial, ampliando las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la creación de un procedimiento específico en materia administrativa sancionadora electoral y su consecuente vía impugnativa ante la Sala Superior, por lo que se instrumentó lo necesario para abrir una nueva Sala Regional, en este caso, especiali-

zada en el conocimiento y resolución de este tipo de procedimiento, en la inteligencia de que el trámite e instrucción del mismo se desarrolla bajo la responsabilidad de órganos específicos del Instituto Nacional Electoral.

Resulta claro que este punto de la reforma es producto de un largo camino recorrido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e incluso por el entonces llamado Instituto Federal Electoral, instituciones que cumplieron con la responsabilidad de resolver las impugnaciones surgidas de los procedimientos administrativos sancionadores previamente resueltos respectivamente.

De esta manera el procedimiento administrativo sancionador electoral era de carácter administrativo y podía ser impugnado por los afectados por la resolución del IFE, ante el TEPJF. La situación anotada subsiste para cierto tipo de infracciones administrativas de carácter electoral, pero en el caso del actual procedimiento especial sancionador (PES), éste ya contiene una naturaleza jurisdiccional al ser resuelto por la Sala Regional Especializada del TEPJF.

En consecuencia, resulta de primordial importancia analizar el origen de este procedimiento sancionador, así como la evolución sufrida en la justicia electoral para dar paso a la creación de ese órgano especializado dentro de la estructura de la máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Igualmente es digno de destacar el análisis que el cuerpo colegiado de sus Magistrados



integrantes hicieron del primer asunto que resolvieron referente al procedimiento especial sancionador y los criterios que postularon al elaborar los considerandos de la mencionada resolución, abriendo de esa forma nuevas rutas y opciones en el amplio panorama de la justicia electoral nacional. Dicho asunto está contenido en el expediente SER-PSC-1/2014. A través de la lectura de las fojas que conforman la resolución correspondiente, se observa que se trata de un posible abuso cometido en la divulgación del informe de labores rendido por una Senadora del Estado de Sonora, que origina el posicionamiento de su imagen y de sus mensajes, constituyendo, al decir de la denunciante, actos anticipados de campaña e inequidad en la contienda electoral, dado que la representante popular pretendía contender en el proceso electoral por la gubernatura de esa entidad federativa, como ahora sabemos que realmente lo hizo.

La Sala Regional Especializada arriba a la conclusión de que las violaciones que se atribuyeron en la denuncia a la Senadora y a algunas personas morales responsables de la divulgación del informe aludido, son inexistentes. Para ello hace un estudio minucioso de los puntos denunciados y sustenta su examen, en legislación y jurisprudencia nacionales, así como en consideraciones vertidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El panorama procedimental que siguió este asunto, desde la presentación de la denuncia hasta su resolución hicieron converger los ámbitos de desempeño del Instituto y del Tribunal, cada una de estas instituciones a través de los órganos facultados por la ley y, por lo mismo, se pudo constatar la eficacia de la logística prevista en el Convenio que previamente signaron ambas autoridades para ejercer sus facultades de la manera más rápida y eficiente posible, tomando en cuenta la celeridad que el procedimiento especial sancionador requiere, por la

naturaleza de las violaciones que conoce.

De aquí la justificación de analizar, con criterio jurisdiccional y doctrinal el cuerpo de esta resolución que viene a materializar el procedimiento regulado en las disposiciones contenidas en la reforma aludida. En otras palabras, con esta resolución se inicia una nueva etapa en la justicia electoral del país, lo cual constituye el título de este artículo, en el que se elevan a la consideración de los lectores algunos puntos de vista que merecen su pronunciamiento y opinión.

Debe advertirse que en el desarrollo de este estudio las fuentes de información han sido disposiciones constitucionales y legales, tesis jurisprudenciales y resoluciones que obran en expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin entrar a la consulta de bibliografía, que es escasa por lo reciente de la reforma en la que surgió el procedimiento especial sancionador y, además, porque el tema central de este trabajo es el análisis de la primera resolución emitida por la Sala Regional Especializada.

1. La justicia electoral en México

Si bien es ampliamente conocido el origen y la evolución de la justicia electoral en México y sobre el particular muy poco puede añadirse, se hace necesario en este tema referente al procedimiento especial sancionador destacar algunos aspectos de carácter histórico que permitan comprender la trascendencia que sobre la materia tiene la reforma político-electoral de 2013-2014.

A través de todos los tiempos, en los regímenes democráticos que, con diversos modelos estructurales, se han implementado, se ha necesitado definir dos áreas competenciales para llevar a cabo los procesos electorales correspondientes, a saber: a) la implementación logística del proceso y, b) la resolución de las



controversias que se lleguen a presentar respecto a diversos aspectos de dicho proceso electoral.

En el caso indicado en el párrafo anterior, de acuerdo con la legislación vigente, debe entenderse como proceso electoral: "...el conjunto de actos ordenados por la Constitución y... la Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas. Los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal". (LGIPE 2014, 207).

Como puede apreciarse, esta definición legal alude al proceso electoral, como un conjunto de etapas cuyo contenido y requisitos de fondo y forma están regulados por la Constitución y la ley para obtener un producto o resultado que consiste en la renovación periódica de los integrantes de determinados poderes públicos, es decir, los legislativos y ejecutivos de la federación o de los estados de la República, los municipales y los delegacionales en el Distrito Federal.

Al paso debe advertirse que la definición alude a los integrantes de dichos poderes públicos, refiriéndolos como servidores públicos, de acuerdo con una interpretación netamente republicana y democrática y no como titulares de dichos poderes, dado que su titularidad corresponde exclusivamente al pueblo de México.

Igualmente destaca el hecho de que el alcance del proceso electoral así definido abarca los ámbitos federal y locales, lo que es producto genuino de la reforma electoral que armoniza las facultades de las autoridades electorales de todo el país, por lo que la denominación del actual instituto nacional queda

plenamente justificada.

Ello conduce necesariamente al replanteamiento de un nuevo federalismo electoral en México necesario para explicar con toda amplitud y fundamento esta convergencia competencial que aparentemente vulnera la organización federalista imperante en el país desde el advenimiento de la República en 1824 hasta la fecha, con la breve interrupción centralista de 1836 a 1847 y el periodo paralelo de un régimen imperial, con la defensa del gobierno republicano, entre 1864 y 1867.

Finalmente, en este análisis de la definición del proceso electoral, se subraya la necesaria participación en el proceso electoral de todos los actores político-electorales, entre los que juegan un papel fundamental los ciudadanos, ya como electores o como candidatos partidistas o independientes. Motivo por el cual debe implementarse la necesaria orientación de política pública, para la información y la educación y formación cívica suficientes para generar en la ciudadanía una participación responsable y eficiente que legitime el proceso y consolide la democracia en el país.

Al considerar el proceso electoral como un conjunto de actos, éstos se agrupan en etapas, cuatro de las cuales se desarrollan en los ejercicios federales sexenales que incluyen la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que en el proceso electoral intermedio que sólo aplica a los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se desarrollan las tres primeras etapas exclusivamente. Tales etapas del proceso electoral federal son:

- a) Preparación de la elección,
- b) Jornada electoral,
- c) Resultados y declaración de validez de las elecciones, y
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección, que se refiere precisamente



a la elección de Presidente de la República (LGIPE 2014, 208).

El desarrollo de estas etapas corre a cargo de la autoridad administrativa electoral, en ámbitos específicos de competencia entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Electorales (OPLES), en caso de tratarse de elecciones locales. La regulación competencial administrativa electoral en esta última circunstancia se especifica en los artículos 32, 104 y 119 a 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tanto que las controversias que se presentan en materia político electoral pueden referirse o no a los procesos electorales y, dentro de ellos, en cualquiera de sus etapas configurativas, por lo cual la estructura resolutive correspondiente debe contar, como la autoridad administrativa electoral, con la calidad de permanencia y de independencia para garantizar la objetividad e imparcialidad de sus decisiones. En consecuencia, son autoridades jurisdiccionales electorales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales electorales locales, independientemente de existir vías impugnativas en ambos ámbitos de competencia que son de carácter administrativo y consecuentemente su resolución, siempre revisable jurisdiccionalmente, es atribución de las autoridades administrativas electorales, como es el caso del Recurso de Revisión que conoce y resuelve el Instituto Nacional Electoral (LGSMIME 2014, 35 a 39).

Sin hacer alusión a las instituciones y procedimientos para resolver controversias en materia político-electoral propios de tiempos remotos, puesto que se pueden encontrar ya en las Constituciones de 1812 y 1814, concretamente en la posibilidad de denunciar públicamente ante los integrantes de las mesas directivas de casilla los casos de cohecho o de presión para la emisión del voto, en este estudio se concentra la atención en la época contemporánea,

cuando en materia federal, a partir de 1987 surge el Tribunal de lo Contencioso Electoral, primero en su especie cuya jurisdicción era estrictamente de carácter electoral (TRICOEL). Este Tribunal fue reemplazado por el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) en 1990, fecha en la que a su vez se estableció el Instituto Federal Electoral (IFE), que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, para finalmente fundarse el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en 1996.

Estos tres tribunales han visto aumentadas en cantidad y contenido sus atribuciones, hasta que actualmente se considera al TEPJF como un Tribunal constitucional que, salvo lo referente a la acción de inconstitucionalidad, es la máxima autoridad en la materia (CPEUM 2015, art. 99).

Paralelamente en las entidades federativas se han conformado los órganos de justicia electoral, mismos que a la fecha, de acuerdo con la reforma constitucional y legal de 2013-2014, son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y no estarán adscritos a los poderes judiciales correspondientes (LGIPE 2014, art. 105)

Actualmente el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, tanto el federal como los locales resulta lo suficientemente ágil e institucionalizado como para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, así como el respeto de los derechos político-electorales de los ciudadanos. En ese sentido, los Magistrados del TEPJF han ido generando y consolidando la jurisprudencia respectiva, como fuente formal del Derecho Electoral, con lo cual no solamente contribuyen a la interpretación de la norma legislada, sino también a integrar su contenido al impactar reformas que incorporan



sus criterios jurisdiccionales.

2. El procedimiento administrativo sancionador

Dentro del campo de la justicia electoral destaca lo referente al procedimiento administrativo sancionador, derivado de la facultad punitiva del Estado o *ius punendi*, del cual surge el derecho administrativo sancionador electoral, en donde son aplicables en lo conducente los principios de esa facultad del Estado desarrollados por el derecho penal, según versa la tesis XLV/2002, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL, LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

Los antecedentes del Derecho administrativo sancionador, cuyo objeto de estudio y aplicación es el procedimiento administrativo sancionador, devienen del Derecho Romano, en donde surge ya la idea generalizada entre los jurisconsultos de que el Estado cuenta con una función fundamental para ejercer su autoridad, que es precisamente el *ius punendi*, esto es la facultad de punir o sancionar, sin que de momento existiera la diferencia entre el ejercicio penal y el administrativo sancionador, es decir, entre el delito y la infracción.

Inclusive debe recordarse que fue en el campo del derecho penal en donde se originó el concepto de obligación, que luego pasó al campo del derecho civil, esto fue así porque la comisión de un delito originaba la correspondiente indemnización para la víctima, lo cual generaba una obligación principalmente de *dare* o dar una cantidad equivalente al daño causado.

Los romanos distinguieron entre delitos públicos o *crimina*, en donde el propio Estado era el afectado y a quien se debía indemnizar, independientemente de aplicar una pena corporal, como la de muerte, mutilación, destierro, etc. y

los delitos privados, es decir, contra los particulares, *delictae*, a quienes se debía indemnizar por los daños que ocasionara la comisión del delito. A su vez, clasificaban los delitos privados en civiles, si estaban tipificados en la ley, u honorarios si se habían formado a través del criterio interpretativo del juez o *pretor*.

A la comisión de un delito privado, le correspondía la consecuente indemnización o reparación del daño, luego surgía un vínculo jurídico por medio del cual una persona, el ofendido acreedor, podía exigir a otra, el ofensor deudor, la realización de una o varias conductas, lo cual es propiamente la definición de obligación.

Este panorama da la posibilidad de suponer que algunas conductas fueron sancionadas de manera más generalizada, cayendo en el aspecto meramente administrativo como es el caso de la reparación del daño y de la multa. Por lo que ya en el siglo XVIII se distinguía con cierta claridad el aspecto del delito diferente al de la infracción, lo que ya quedó consolidado. En el campo del derecho electoral el tema del derecho administrativo sancionador ha cobrado especial relevancia en los últimos años y a través de las reformas que se han dado en materia constitucional y legal se ha ido ampliando el espectro de los procedimientos sancionadores, así como las consecuencias de las conductas infractoras en materia electoral, esto en la medida de que la experiencia de los partidos políticos ha ido generando esas reformas, en la salvaguarda de sus propios intereses muchas veces vulnerados por la comisión de tales infracciones.

En 1987, el Código Federal Electoral, en sus artículos 340 a 351, regulaba la aplicación de sanciones por parte de los jueces, lo que incluía la posibilidad de cancelación del registro a los partidos políticos infractores, previa su garantía de defensa ante la Comisión Federal Electoral.



En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990, los artículos 338 a 343, preveían las faltas administrativas y las sanciones. En el procedimiento respectivo el Instituto Federal Electoral conocía de las faltas administrativas, integraba el expediente correspondiente, tomaba las medidas cautelares del caso y turnaba todo lo actuado a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, para efectos de que, conociendo las razones de los sujetos afectados, impusiera la sanción que procediera, siendo su fallo definitivo e inapelable.

En 1996 se estableció en el COFIPE reformado que el IFE tenía competencia para tramitar, sustanciar, resolver e imponer sanciones en caso de procedimientos administrativos sancionadores, en la inteligencia de que correspondería al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer y resolver las impugnaciones que de ello se derivaran, mediante el Recurso de Apelación.

Con la reforma de 2007, el sistema descrito anteriormente siguió ejerciéndose pero con la característica de que se amplió el panorama del procedimiento administrativo sancionador, incluyendo nuevas materias de procedencia.

3. La reforma constitucional y legal de 2013-2014

Esta reforma ha sido de tal impacto en el ejercicio de facultades de las autoridades responsables de la materia electoral, que ha sido considerada como estructural, porque de hecho modifica el sistema normativo federal y local de manera fundamental.

En lo que toca a la materia del procedimiento administrativo sancionador generó la reforma del libro octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente en lo referente a los artículos 440 a 486 inclusive, regulándose como procedimientos

administrativos sancionadores electorales los siguientes:

- a) El procedimiento sancionador ordinario,
- b) El procedimiento especial sancionador,
- c) El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del INE y,
- d) El procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas

Debe aclararse que el tercer procedimiento antes enlistado, se encuentra nominado en la Ley solamente como “Responsabilidad de los Servidores Públicos del Instituto Nacional Electoral”.

En esta reforma, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluye entre los asuntos que debe resolver el TEPJF, la fracción IX, que indica: “Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de pre-campaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan” (CPEUM 2014, art. 99, frac. IX).

Lo antes dispuesto en esa fracción del artículo 99 constitucional constituye la base para la regulación del Procedimiento Especial Sancionador, que está regulado en los artículos 470 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se conjugan las facultades iniciales de tramitación, sustanciación e integración del Instituto Nacional Electoral y las de conocimiento y resolución de la Sala Regional Especializada, de reciente creación.

Debe hacerse notar que todo el procedimiento especial sancionador que incluye la actuación



de la Sala Regional Especializada se encuentra normado, como ha quedado dicho, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, que es de la competencia exclusiva de la Sala Superior del TEPJF, se regula en los artículos 109 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. El establecimiento de la Sala Regional Especializada

Dentro de la panorámica de la reforma político-electoral se observó la necesidad de contar con una Sala Regional Especializada que se avocara fundamentalmente al conocimiento y resolución del procedimiento especial sancionador, en el entendido de que no siendo posible actuar como “juez y parte”, era necesario primero determinar la gama de acciones que debería llevar a cabo el Instituto Nacional Electoral para realizar las indagaciones que se suscitaban a raíz de la presentación de la queja o denuncia, si proviene de esta fuente o si se actúa de oficio, así como la determinación de medidas cautelares, si es del caso, la realización de una audiencia de pruebas y alegatos y, finalmente la integración del expediente para ser turnado a la Sala Regional Especializada a fin de que resuelva lo que en derecho corresponda.

El nombre mismo de esta Sala es cuestionable, puesto que en verdad no atiende a una región o circunscripción plurinominal determinada, como si sucede con las otras cinco Salas Regionales.

De aquí que se pueden sugerir, para reformas posteriores, los siguientes nombres y siglas:

- a) Sala Nacional Especializada: (SNE)
- b) Sala Especializada Nacional (SEN)
- c) Sala Especializada (SE)

- d) Sala General Especializada (SGE)
- e) Sala Especializada General (SEG)

Si bien, independientemente del nombre que se adoptó o que pudiera adoptarse en el futuro, lo que queda claro es que la temática que comprende la jurisdicción de esta Sala ha sido el resultado adverso de los actores políticos en los últimos procesos electorales, en donde se ha caído con frecuencia en el mal uso de las prerrogativas para el uso de los tiempos en radio y televisión o en actos abiertamente anticipados de precampaña o campaña, que vienen a vulnerar el principio de equidad en la contienda.

Precisamente el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece: “Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

La actividad del Instituto Nacional Electoral se desarrolla fundamentalmente a través de las acciones realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto Nacional Electoral.

Diseñadas así las funciones de la Sala Regional Especializada, el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reforman



y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2014, señala en su segundo artículo transitorio que antes de que dé inicio al proceso electoral de 2014-2015 la Cámara de Senadores deberá proceder a nombrar a los Magistrados que integrarán la Sala, a fin de que comiencen a ejercer las funciones que les asigna la ley.

Finalmente la Sala Regional Especializada se integró con una Magistrada y dos Magistrados, que son: Clicerio Coello Garcés, quien funge actualmente como Presidente de la Sala, Gabriela Villafuerte Coello y Felipe de la Mata Pizaña. Su sede se ubica en el edificio de Pablo de la Llave No. 110, Colonia Bosques de Tetlameya, Delegación Coyoacán, México, Distrito Federal, Código Postal 04730.

5. La resolución del expediente SER-PSC-1/2014

El objeto principal de este artículo, comprendido dentro de un plan de observatorio permanente establecido en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es precisamente analizar la primera sentencia emitida por el Pleno de Magistrados de la Sala Regional Especializada, tarea que se considera de primordial importancia porque marca el inicio de una nueva etapa de la justicia administrativa sancionadora electoral del país.

Analizar la resolución que encabezó la labor de decisión de la Sala Regional Especializada, implica paralelamente conocer el alcance de la resolución emitida, el 13 de noviembre de 2014, por la Sala Superior del Tribunal Electoral recaída al expediente SUP-REP-8/2014 referente a un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, que de acuerdo con el diseño impugnativo dispuesto por el legislador en la reforma político-electoral de 2013-2014, conoce y resuelve directamente la

Sala Superior, en contra:

- a) De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral;
- b) De las medidas cautelares que emita el instituto a que se refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución, y
- c) Del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

En la especie, el recurrente es el ciudadano Rafael Briceño Cota, quien también denunció las supuestas irregulares que dieron origen al proceso especial sancionador. En el caso del recurso de revisión aludido se encamina a combatir el contenido del Acuerdo de la Comisión de Quejas y denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiere lugar, formulada por el denunciante, el 2 y el 4 de noviembre de 2014, dentro del mismo proceso especial sancionador, materia, en su momento, de la primera resolución de la Sala Regional Especializada.

Sobre este punto específico, contenido en recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el resumen temático es el siguiente:

El recurrente señala como autoridad responsable a la Secretaría Ejecutiva y Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ambos del Instituto Nacional Electoral, manifestando que el 2 de noviembre de 2014 presentó ante la Oficialía de partes de la Secretaría Ejecutiva del INE una denuncia en contra de la Senadora Claudia Pavlovich Arellano por la difusión de promociones en radio y televisión de un supuesto informe de labores legislativas, en las cuales se realiza propaganda política a favor de la denunciada. El 4 de noviembre el recurrente presentó ante las responsables diversas probanzas, entre ellas un disco com-



pacto en el que al parecer consta la promoción del primer informe de actividades de la Senadora, en marzo del mismo año y la pauta de transmisión de la concesionaria LARSA, S.A.

El 5 de noviembre el accionante interpuso recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del INE para controvertir la omisión de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Comisión de Quejas y Denuncias para resolver las medidas cautelares que se solicitaban en el escrito de denuncia.

El 6 de noviembre la Comisión de Quejas y Denuncias acordó la improcedencia de la adopción de medidas cautelares.

El 7 de noviembre, la Sala Superior resolvió el expediente SUP-RAP-186/2014, integrado con el recurso de apelación interpuesto, como ha quedado expresado, por el accionante, determinando que el recurso fuera desechado de plano por haber quedado sin materia, dada la emisión de improcedencia acordada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, señalado en el párrafo anterior.

Bajo estas circunstancias, ante la emisión de la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante del procedimiento especial sancionador en comento, éste interpuso ante la Secretaría Ejecutiva del INE, el 11 de noviembre una demanda de recurso de revisión.

El 12 de noviembre la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral remitió a la Sala Superior del TEPJF el original del medio de impugnación y copia certificada del expediente que obra en el INE.

Al respecto y dada la prontitud con que se debe obrar en este tipo de procedimiento sancionador, la Sala Superior resolvió el recurso de revisión que se analiza, sin que aun contara con el respectivo informe circunstanciado y otros documentos en poder de la responsable. El expediente formado para el caso en el

TEPJF fue turnado a la Ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, quien procedió a radicarlo, declara el cierre de instrucción y dejarlo en estado de resolución.

En el cuerpo de la resolución y después de considerar satisfechos los requisitos procesales de procedencia, en el punto tercero se establece que el agravio único del promovente consiste en la omisión en la que han incurrido tanto la Secretaría Ejecutiva como la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, al no haber dado trámite en forma sumaria al procedimiento especial sancionador motivado por la denuncia que presentó el ahora actor, esto de acuerdo con lo regulado en los artículos: 471, párrafos 6 y 8, 472, párrafos 1 a 3 y 473, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por lo mismo, considera que las autoridades responsables han contrariado la naturaleza del procedimiento y los plazos señalados por la ley para llevarlo a efecto, puesto que han transcurrido nueve días desde que presentó su denuncia sin que se haya pronunciado la autoridad en torno a la admisión o desechamiento de la denuncia. Por lo cual, el promovente considera violados en su perjuicio los principios de legalidad, expeditos y justicia pronta, por lo que pide a la Sala Superior, que obrando en plenitud de jurisdicción, ordene que en un plazo de setenta y dos horas se realicen los trámites inherentes para turnar el expediente a la Sala Regional Especializada del TEPJF para que resuelva conforme a derecho.

Una vez establecido el contenido y su alcance, la Sala Superior hace un estudio exhaustivo de todo lo actuado por el Instituto Nacional Electoral en torno a la denuncia en comento, llegando a la conclusión de que el propósito legislativo de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 es el de agilizar y hacer eficaz los procedimientos de esa naturaleza.

En razón de ello, concluye en un resolutivo úni-



co que lo conducente es ordenar a la responsable que concluya de inmediato la actuación que le resta y proceda a determinar sobre la admisión o no de la denuncia presentada por el ahora promovente.

La resolución aquí sintetizada fue aprobada por el voto de la mayoría de los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior, con la ausencia de dos Magistrados y un voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien emitió Voto Particular.

El Voto Particular aludido en el párrafo anterior considera que el agravio expresado por el recurrente es sustancialmente fundado, porque no habiendo excepción respecto del plazo de 24 horas, para admitir la denuncia, si cumple requisitos legales, que señala el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2014, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin base constitucional o legal modificó el procedimiento especial sancionador, al considerar que es necesario llevar a cabo una investigación preliminar.

En consecuencia, afirma el Magistrado Galván, lo adecuado conforme a Derecho es ordenar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral que de inmediato y sin mayor trámite emita la resolución que en Derecho proceda, sobre la admisión o el desechamiento de la demanda presentada por Rafael Briceño Cota.

Con el conocimiento resumido de la resolución emitida por la Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que obra en el expediente SUP-REP-8/2014, resulta más claro el conocimiento y la comprensión de la primera resolución de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que obra en el expediente SER-PSC-1/2014 y que fue emitida el sábado 6 de diciembre de 2014,

cuyo rubro señala:

Procedimiento Especial Sancionador

Expediente: SRE-PSC-1/2014

Denunciante: Rafael Briseño Cota

Autoridad que da vista: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora

Parte denunciada: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y otros

Magistrado ponente: Clicerio Coello Garcés

Secretaria: Nadia Janet Choreño Rodríguez

El fondo de la sentencia es en el sentido de determinar la **inexistencia** de la violación a la normatividad electoral atribuida a la parte denunciada, a los ciudadanos Sergio Jesús Torres Ibarra y Leonardo Ciscomani Frenner y a la persona moral Comunicación Larsa S.A. de C.V., del Partido Revolucionario Institucional, así como a diversas concesionarias de radio y televisión por la difusión de promocionales relacionados con el segundo informe legislativo de la denunciada, en señale con cobertura en el Estado de Sonora.

Por lo que puede observarse el formato que adopta la Sala Regional Especializada es el de dar a conocer desde un principio el sentido de la resolución para posteriormente dar a conocer los antecedentes del caso que es objeto de la resolución, los considerandos o razonamientos del órgano jurisdiccional y los puntos resolutivos. Este diseño de sentencia facilita su consulta y comprensión, lo que resulta de gran utilidad para el ciudadano que, sin ser necesariamente especialista deba, por cualquier motivo, conocer el texto íntegro o parcial de este documento.

Al margen de ello, debe tomarse en cuenta que el expediente en comento contiene el primer procedimiento especial sancionador regulado en la legislación reformada y por lo mismo con este asunto se apertura una nueva etapa de la justicia sancionadora electoral en México, en la que se determinan dos áreas



de competencia y de atribuciones específicas, una para el Instituto y otra para la Sala Regional Especializada, y el cumplimiento cabal de cada autoridad de su esfera de facultades da como consecuencia la impartición de justicia en las áreas de procedencia de este tipo de procedimiento sancionador.

En consecuencia, resulta importante, como precedente, que ya pasa al amplio capo de la historia sancionadora electoral de México y como ejemplo objetivo del desarrollo del procedimiento especial sancionador establecido en esta nueva ingeniería procedimental diseñada por el órgano legislativo reformador, analizar el caso denunciado, el tratamiento administrativo seguido por el Instituto y el procedimiento y resolución que quedó a cargo de la Sala Regional Especializada, en cumplimiento estricto de lo ordenado por la legislación vigente.

Para realizar este estudio el método utilizado ha sido el de seguir puntualmente el formato de la resolución, sintetizando su contenido y haciendo las observaciones del caso en nota al calce. Esta tarea se desarrolla de la siguiente manera:

En seguida se resumen los 23 puntos que contienen la parte de antecedentes:

- 1) **Denuncia.** La presentó el 2 de noviembre de 2014, Rafael Briceño Cota, militante del Partido Revolucionario Institucional, en contra de la senadora Claudia Artemiza Pavlovich Arellano por difundir mensajes promocionales en radio, televisión y espectaculares, en el Estado de Sonora, referentes a su segundo informe de labores, habiendo hecho lo mismo con su primer informe de marzo del mismo año. Al parecer de la denunciante, esta propaganda promueve de manera personalizada a servidor público, realiza actos anticipados

de campaña y contrata indebidamente tiempos en radio y televisión y viola el párrafo 8 del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al párrafo 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOTA: Es de observarse que el denunciante se ostenta como militante del Partido Revolucionario Institucional, mientras que la denunciada es igualmente militante de ese instituto político, al que el denunciante incluso hace responsable de no cuidar la legalidad de los actos de sus militantes, es decir, de culpa *in vigilando*.

- 2) **Radicación e investigación.** La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo, radicó la denuncia con la clave **UT/SCG/PE/RBC/CG/44/INE/60/PEF/14/2014** y requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE para informar sobre los promocionales denunciados; al Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República para informar sobre las fechas en que rindió sus informes la denunciada, y al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de ese Instituto en el Estado de Sonora para que verificara la existencia de los espectaculares aludidos. Tales requerimientos fueron desahogados oportunamente.
- 3) **Primero y segundo escritos de ampliación de denuncia y ofrecimiento de pruebas.** El 4 y 5 de noviembre el quejoso presentó dos escritos en la Secretaría Ejecutiva del INE, aportando mayores elementos de prueba y denunció la publicación de un *banner* publicado en “El Imparcial”, periódico local en donde se promocionaba que la denunciada sería entrevistada respecto de su segundo informe de labores.



4) **Inspección de espectaculares denunciados.** El 5 de noviembre el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva remitió a la autoridad instructora cinco actas circunstanciadas en donde constan las diligencias efectuadas para verificar la existencia de los espectaculares aludidos.

5) **Admisión y propuesta de medidas cautelares.** El mismo día se admitió el trámite de procedimiento especial sancionador y se solicitaron medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

6) **Acuerdo sobre medidas cautelares.** El 6 de noviembre dicha Comisión declaró improcedente la suspensión y retiro de la propaganda denunciada, debido a que no quedó acreditada la difusión del primer informe de labores de la denunciada y, por lo mismo, no se podía determinar la ilegalidad de la propaganda del segundo informe.

NOTA: Más adelante se advertirá que en la resolución emitida por la Sala Regional Especializada, si quedó acreditada la divulgación del contenido del primer informe, lo que sucede es que los dos informes no fueron difundidos en un mismo año, con lo cual no quedó vulnerada la legislación aplicable al caso.

7) **Requerimiento.** El 10 de noviembre la autoridad instructora requirió información respecto a la rendición y difusión de los dos informes de labores de la denunciada y del monitoreo de los promocionales correspondientes, al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, a la Consejera Presidenta del Instituto local de Sonora, a la denunciada y al representante legal de Comunicaciones Larsa S.A. de C.V., tales requerimientos fueron atendidos excepto el de la empresa de comunica-

ciones citada.

8) **Vista del Instituto Electoral de Sonora.** Este Instituto al advertir que en la denuncia se advertía la contratación, adquisición y difusión de propaganda en radio y televisión a favor de la denunciada, procedió el 12 de noviembre a dar vista del expediente que obraba en su poder a la Presidencia del Consejo General del INE, para que se obrara en el asunto conforme a derecho. En consecuencia, la autoridad instructora admitió el procedimiento especial sancionador respectivo y acordó su acumulación al expediente que ya tenía abierto al respecto.

NOTA: Esta observación la hace el Instituto local, cuando debió advertirlo el INE desde el análisis del escrito de interposición de la denuncia.

9) **Escrito de alcance de pruebas.** El 13 de noviembre el denunciante presentó un tercer escrito ante la Secretaría Ejecutiva del INE, en donde aportó pruebas adicionales.

10) **Sentencia de Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-8/2014.** El 13 de noviembre la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que de inmediato llevara a cabo las diligencias que faltaran en el procedimiento especial sancionador interpuesto con la denuncia del Ciudadano Rafael Briceño Cota y que se pronunciara respecto a la admisión o el desechamiento de la denuncia correspondiente.

11) **Emplazamiento.** En acatamiento a esta resolución, el 14 de noviembre la responsable emplazó a la denunciante, a la denunciada, al Partido Revolucionario



nario Institucional, a Comunicaciones Larsa S.A. de C.V. y a diversas concesionarias de radio y televisión, para comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos

- 12) **Audiencia.** Tuvo verificativo el 21 de noviembre.
- 13) **Remisión del expediente a la Sala Regional Especializada.** El 22 de noviembre la autoridad instructora remitió a la Sala competente del TEPJF el expediente del procedimiento especial sancionador y su acumulado, así como el informe circunstanciado.
- 14) **Remisión del expediente a la Unidad Especializada.** Ese día se remitieron los expedientes a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores de la Sala Regional Especializada, para verificar su debida integración, de conformidad con el Acuerdo General 4/2014, de la Sala Superior.
- 15) **Informe de la Unidad Especializada.** El 25 de noviembre, mediante oficio, esa Unidad remitió los expedientes a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Regional Especializada, con observaciones relacionadas con la etapa de instrucción.
- 16) **Turno a Ponencia.** En la misma fecha, se acordó turnar el expediente formado en la Secretaría General de Acuerdos, con el rubro, SER-CA-9/2014 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Presidente de la Sala.
- 17) **Acuerdo de diligencias para mejor proveer.** El mismo 25 de noviembre el Pleno de la Sala competente ordenó remitir el expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, para que llamara de nuevo a los sujetos denunciados y a las demás perso-

nas involucradas en el procedimiento, para que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos. Tal determinación fue confirmada por la Sala Superior, al resolver el recurso de Revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-10/2014, en sesión del 3 de diciembre.

NOTA: En este punto es necesario aclarar que el denunciante del procedimiento especial sancionador Rafael Briceño Cota interpuso el recurso de revisión de éste, por lo que hace al Acuerdo de la Sala Regional Especializada para remitir el expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a fin de que llevara a cabo una nueva audiencia de pruebas y alegatos, convocando a otras personas que, estando involucradas en el asunto procedimental, no fueron llamadas a la junta que en su tiempo se realizó. Sobre este punto, efectivamente la Sala Superior integró el expediente que se cita en este numeral y estableció, con base en el contenido de la ley y de la jurisprudencia aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, que procedía confirmar el Acuerdo de la Sala Regional Especializada, para ello citó jurisprudencia de rubros:

“ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO” y “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO ADMITE LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO”.

Por lo mismo, y con base en lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el procedimien-



to especial sancionador, si durante su trámite el Secretario Ejecutivo advierte la participación de otros sujetos involucrados, debe emplazar a todos para celebrar la audiencia de pruebas y alegatos. En consecuencia, *mutatis mutandi*, esta regla se aplica para el caso de que el asunto ya obre en la Sala Regional Especializada. No obstante, hay que advertir que los Magistrados Flavio Rivera Galván y Pedro Esteban Penagos López emitieron un Voto Particular conjunto en el que manifestaron su desacuerdo y resolvieron que la Sala Regional Especializada debería, en atención a dar expedites a este tipo de procedimiento, cumpliendo con el propósito del legislador, pronunciarse a la mayor brevedad posible, emitiendo la sentencia correspondiente.

Por todo lo cual, se observa que este primer asunto conocido y resuelto por la Sala Regional Especializada se vio enfrentada a una variedad de posiciones encontradas por tratarse de un procedimiento que iniciaba su vigencia y en torno del cual subsisten algunas imprecisiones, mismas que se irán subsanando con el ejercicio constante de esta vía procedimental.

- 18) **Cumplimiento de la Unidad Técnica.** El 26 de noviembre se ordenó emplazar a las partes involucradas en el procedimiento especial sancionador a la nueva audiencia de pruebas y alegatos, que se celebró el 1° de diciembre.
- 19) **Escisión del procedimiento.** Por medio del Acuerdo emitido el 26 de noviembre, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral declaró la incompetencia del Instituto Nacional Electoral por lo que hace a la realización de la denunciada de actos anticipados de precampaña y/o campaña, así como de la colocación de espectaculares en diversos

puntos del Estado de Sonora y de las publicaciones aparecidas en el diario “El Imparcial” de esa localidad, tanto en su forma impresa como electrónica, por tal motivo remitió los autos correspondientes al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora, para que obrase en consecuencia, en ejercicio de sus facultades legales.

- 20) **Audiencia de pruebas y alegatos ordenada por la Sala Regional Especializada.** Que, como ya se dijo en el numeral 18, se llevó a cabo el 1° de diciembre con la comparecencia de otras personas involucradas.
- 21) **Recepción del expediente.** El dos de diciembre se recibió en la Sala Regional Especializada el expediente de este procedimiento especial sancionador, así como el informe circunstanciado correspondiente.
- 22) **Remisión a la Unidad Especializada y turno.** Ese mismo día el Magistrado presidente, en su calidad de Ponente, remitió a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de verificar la integración del expediente respectivo, lo cual se llevó a efecto y se acordó determinar su rubro como SER-PSC-1/2014
- 23) **Radicación.** Mediante Acuerdo de 3 de diciembre el Magistrado Ponente radicó el expediente y se procedió a elaborar el proyecto de resolución.

Con base en estos antecedentes se puede ya pasar a considerar el cuerpo fundamental de la resolución, bajo los siguientes parámetros o considerandos:

En primer lugar, la competencia, la cual se fundamenta en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 192 y 195, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 470, párrafo



1, incisos a) y c), 473, párrafo 2, 476 y 477 de la Ley General (sic, foja 9), se refiere a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previamente aclara la resolución que la autoridad administrativa hizo la escisión del expediente a que hace mención el numeral 19 de los antecedentes, por lo que esta resolución tendrá por objeto la difusión en radio y televisión del segundo informe de labores de la denunciada y la probable adquisición de tiempos en esos medios masivos de comunicación.

A continuación el señalamiento de los hechos denunciados, los que resultaron, a consideración del denunciante, la divulgación del segundo informe de la senadora denunciada constituye un fraude a la ley o un abuso del derecho, porque cambia el sentido del simple informe a la ciudadanía para con en un supuesto de excepción, porque difunde a su favor propaganda electoral y posesiona a la senadora para ser seleccionada como candidata por su instituto político.

Luego se ahondo en las causales de improcedencia aducidas por los denunciados, sobre los cuales se estima que no le asiste razón a la denunciante que es una empresa concesionaria, Stereorey, México S.A. de C.V., ya que el quejoso, a través de sus escritos, expresó en forma clara los hechos denunciados. En todo caso es procedente la jurisprudencia 42/2010 de rubro **“REQUERIMIENTO A CONCESIONARIOS. SU NOTIFICACIÓN FUERA DEL PLAZO NO EXTINGUE LA FACULTAD INVESTIGADORA Y SANCIONADORA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”** (sic, foja 13).

Igualmente, frente a las alegaciones de las concesionarias, la Sala Regional Especializada estima que no les asiste razón dado que comparecieron a la audiencia de pruebas

y alegatos, según obra en autos y el emplazamiento a dicha audiencia se efectuó cumpliendo las formalidades del caso y, si bien la diligencia que se llevó a cabo para analizar los testigos de grabación, no pudo concretarse por imposibilidad técnica, se informó posteriormente que esos testigos de grabación serían generados hasta el 12 de diciembre. De esa manera la Sala competente fue desestimando las razones aducidas por las empresas concesionarias para manifestar la improcedencia del procedimiento.

Posteriormente se procedió a fijar la litis de este asunto. Punto fundamental de la resolución, que se establece en cuatro puntos, a saber:

- a) La promoción del segundo informe de labores por parte de la Senadora denunciada en señales de radio y canales de televisión en el Estado de Sonora,
- b) La promoción de ese informe por parte de diversas concesionarias de radio y televisión en la entidad, de hecho se trata de 30 empresas concesionarias de ambos medios de comunicación.
- c) La supuesta contratación de tiempos de radio y televisión atribuida a diferentes personas, incluyendo a la denunciada
- d) La supuesta violación a la obligación de vigilancia por parte del Partido Revolucionario Institucional.

Se pasó entonces a la acreditación del hecho denunciado. Punto en el que se procedió a verificar la existencia de los dos informes aludidos, que deben considerarse por su fin y naturaleza como documentos públicos que tienen, en consecuencia, valor de prueba plena. De las pruebas que obran en autos se considerará acreditada la difusión del primer informe de gobierno de la senadora, a través de diversas concesionarias.



En cuanto hace a la difusión del segundo informe de labores de la denunciada, el denunciante aportó un cúmulo muy amplio de pruebas, que serán observadas específicamente en el anexo de este artículo, las tales pruebas fueron controvertidas por la denunciada, hecho que a su vez objetó el denunciante, pero sin ahondar ni probar la razón de su posición, por lo que la Sala Regional Especializada desestimó su objeción.

Lo señalado hasta este momento, permite a la Sala Regional Especializada adentrarse en el estudio de fondo de la cuestión. Aspecto en donde en esencia, la Sala competente llega a la conclusión de que no le asiste la razón al denunciante, ya que del análisis de las pruebas técnicas recabadas se desprende que el segundo informe se rindió al concluir el segundo año legislativo, conforme al calendario anual de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por lo que su difusión no contraviene lo dispuesto por la ley. Igualmente, no se advierte que en los promocionales se haga propaganda político-electoral y que además es inexistente la contratación de tiempos de radio y televisión por parte de los denunciados y que los términos en que los mensajes fueron transmitidos cumplen las especificaciones de la ley, con el apego a los parámetros de sujetos, temporalidad, contenido, territorialidad y finalidad. Debe tomarse en cuenta que dentro de la función parlamentaria se encuentra la obligación de informar a la ciudadanía sobre las actividades realizadas en el ejercicio de la actividad desempeñada como representante popular, puesto que así se cumple en parte con uno de los objetivos esenciales de dicha función que es la de servir a los intereses ciudadanos.

En este punto, la Sala Regional Especializada está tocando un punto neurálgico, en el sentido de que deben equilibrarse dos extremos de tutela, entre un derecho fundamental, el de

información y un principio básico del sistema democrático nacional, la imparcialidad en la contienda. La posibilidad de encontrar un punto medio en esta disyuntiva es la de analizar, algo muy subjetivo, la intención del mensaje difundido y el impacto que causó en el electorado al que afecta cualquier influencia directa o indirecta sobre la decisión de su voto.

Al respecto es de señalarse que ni constitucional ni legalmente existen lineamientos específicos para la rendición de estos informes de labores. Por otra parte, debe tomarse en cuenta el derecho a la información, consagrado por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la ciudadanía conozca los informes de sus representantes ante los Congresos, a fin de orientar su decisión política y formar una opinión pública debidamente informada. En tal virtud, esa difusión puede hacerse de diversas maneras y utilizando los medios de comunicación idóneos para tal efecto.

Por ello, resulta evidente que la radio y la televisión vienen a constituirse como medios apropiados para divulgar el contenido de dichos informes. Por todo lo cual, la Sala consideró como apegados a derecho los mensajes descritos, porque no transgreden los elementos relacionados con sujetos, temporalidad y finalidad, que supuestamente fueron vulnerados al decir del denunciante.

Para llegar a esta conclusión, la Sala Regional Especializada estableció varias consideraciones apoyándose en interpretaciones de Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en el caso de Herrera Ulloa que establece al derecho a la información como una libertad que tiene tanto una dimensión individual, como otra social.

Por ello, en la especie, la información recibida por los ciudadanos hace proclive la transparencia de la función y de la gestión pública, por lo cual las reducciones a esa libertad pública



deben ser las mínimas posibles.

Incluso la Sala realiza una propuesta interpretativa funcional basada en la maximización del derecho a la información, por lo cual entiende que no son justificados los argumentos de la denunciante en cuanto hace a las consecuencias que pueden atribuirse a los promocionales.

Con ello la Sala Regional Especializada está cumpliendo con la obligación constitucional que señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (CPEUM 2014, art. 1º)

Lo cierto es que en el cuerpo de la resolución se reproducen tablas que enlistan las pruebas presentadas por las partes del procedimiento y su clasificación, igual que de los impactos y duración de los mensajes transmitidos por radio y televisión, incluso de las principales imágenes que se proyectaron, ya de edificaciones, siglas y personas

En esta parte, el estudio que realiza la autoridad jurisdiccional es minucioso y constituye gran aportación por su riqueza argumentativa. Por todo lo cual se establecen los puntos resolutive en el siguiente tenor:

PRIMERO. Es **inexistente** la violación objeto del procedimiento especial sancionador en contra de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.

SEGUNDO. Es **inexistente** la violación objeto del procedimiento especial sancionador en contra de los concesionarios de radio y televisión señalados por la denunciante.

TERCERO. Es **inexistente** la violación objeto del procedimiento especial sancionador en contra de la misma Senadora respecto de la supuesta contratación de tiempos en radio y televisión.

CUARTO. Es **inexistente** la violación objeto del procedimiento especial sancionador en

contra del Partido Revolucionario Institucional, con motivo de la omisión del deber de cuidado respecto de las citadas conductas.

NOTIFÍQUESE, conforme a la ley y, en su momento, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

Esta resolución se emitió por Unanimidad de Votos del Pleno de los Magistrados que integran la Sala Regional Especializada. Firman además de los Magistrados, Francisco Alejandro Croker Pérez, en calidad de Secretario General de Acuerdos de la Sala.

NOTA: Por la trascendencia que tiene esta primera resolución de la Sala Regional Especializada, se recomienda la lectura íntegra de los considerandos cuarto al sexto de esta resolución.

6. Consideraciones finales

En el análisis de esta resolución se advierte el complejo trayecto sufrido en el procedimiento especial sancionador, que se instrumentó con reglas originales e instituciones de reciente creación, surgidas a raíz de la reforma político-electoral de 2013-2014.

Al actuar ya sobre el terreno de los hechos fueron surgiendo situaciones controversiales, aún al nivel de consideraciones de los Magistrados que integran la Sala Superior, dada la emisión de votos particulares. En los cuales se advierte la preocupación de los suscritos por el respeto a los plazos perentorios que indica el legislador para hacer eficiente este procedimiento que pretende evitar daños irreversibles al principio de equidad que en materia electoral es primordial para asegurar la legalidad de la contienda electoral.

Igualmente se observa que la *litis* planteada a raíz de la denuncia presentada por un militante partidista, involucra a una senadora de su



propio partido y a su instituto político, manifestando en contra de ella la realización de actos anticipados de precampaña para prevalecer sobre otros aspirantes a candidatos por la gubernatura de la entidad, y al partido por ser negligente en su obligación de cuidar la conducta de sus agremiados evitando que sea violatoria de la regulación vigente, es decir, la *culpa in vigilando*.

Quedan también abiertas algunas circunstancias a debate, tanto jurisdiccional como doctrinalmente hablando, tal es el caso de la oportunidad y fundamento para realizar una segunda audiencia de pruebas y alegatos, así como de la idoneidad de las pruebas aportadas por las partes para fincar la verdad de sus afirmaciones, particularmente por lo que hace a que varias de estas pruebas, por el contenido del procedimiento especial sancionador requieren, como técnicas, de un desahogo específico y, por último, la vinculación de este tipo de procedimiento con los principios de convencionalidad y de tutela de los derechos fundamentales de las personas.

Es indudable que para todos los interesados en el derecho electoral, el estudio minucioso de esta primera sentencia es de relevante importancia, porque marca el principio de una nueva etapa en el camino del derecho administrativo sancionador electoral y, por lo mismo, deja abierta la puerta para ahondar en posiciones doctrinales, en un estudio especializado que aún está por hacerse por lo reciente de la reforma constitucional y legal que le dio origen.

CONCLUSIONES

- 1) La resolución asentada en el expediente SER-PSC-1/3014 se refiere al primer procedimiento especial sancionador resuelto de acuerdo con el procedimiento establecido con la reforma político-elec-

toral de 2013-2014-

- 2) A través del cuerpo de esta resolución se observa el estilo resolutivo adoptado por la Sala Regional Especializada.
- 3) En el contexto de sus puntos de antecedentes destaca el complejo camino que siguió este procedimiento, desde la presentación de la denuncia hasta la resolución emitida por la Sala Regional Especializada.
- 4) Durante el procedimiento se interpusieron dos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, de los que, en ejercicio de sus facultades, conoció y resolvió la Sala Superior, en ambos casos por mayoría de votos de los miembros integrantes del Plano y la emisión de Votos Particulares.
- 5) En la resolución se aprecia el apego a consideraciones de convencionalidad acordes con el contenido del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las consideraciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 6) Se hace notar que se presentaron algunas inconsistencias por parte de la autoridad administrativa, por ejemplo en lo que toca a la competencia de materias entre la instancia federal y la local, lo que terminó por escindir el expediente. De igual manera, las etapas de indagación y de desahogo de la Audiencia de pruebas y alegatos ocasionó incluso pronunciamientos de la Sala Superior para urgir a desarrollar las actividades que aún faltaban por realizarse, de igual manera que el emplazamiento para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos no involucró desde el principio a todas las personas físicas y colectivas que se vieron vinculadas a este procedimiento.
- 7) El campo de las pruebas que se aportan es otro tema que merece la considera-



ción de los especialistas para determinar su idoneidad, fortalecer las afirmaciones de las partes y crear convicción en el ánimo de los órganos de justicia.

- 8) Es de preverse que a futuro el desarrollo jurisprudencial realizado por el TEPJF terminará por afinar el desempeño del procedimiento especial sancionador, formado para que de la manera más rápida posible se tomen decisiones administrativas y jurisdiccionales para evitar la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral, entendiendo a ésta como una base fundamental del sistema democrático de derecho, que debe ser preservado en todo momento.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 2014

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2014

Código Federal Electoral, 1987

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990

RESOLUCIONES

SER-PSC-1/2014

SUP-REP-8/2014

SUP-REP-10/2014