

RATIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

EXPEDIENTE: SUP-RDJ-1/2016.

SOLICITANTE: SALA REGIONAL
ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA.

SECRETARIO: ESTEBAN MANUEL
CHAPITAL ROMO.

Ciudad de México, a quince de marzo de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de la ratificación de jurisprudencia al rubro indicada, promovida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que esta Sala Superior se pronuncie en relación a la ratificación y publicación de las propuestas de jurisprudencias con rubros:

- *“PRINCIPIO DE GRADUALIDAD. DEBE SEGUIRSE EN LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES POR LA INFRACCIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA COMETIDOS POR PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS”.*
- *“PROPAGANDA ELECTORAL. SU COLOCACIÓN EN EQUIPAMIENTO URBANO SE CONSIDERA VÁLIDA CUANDO SE REALICE EN EL LUGAR DESTINADO PARA TAL EFECTO”.*
- *“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. RESPONSABILIDAD POR SU DIFUSIÓN ILEGAL EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”.*
- *“CALUMNIA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDEN ADUCIRLA EN DEFENSA DE SUS CANDIDATOS”.*
- *“SUBTÍTULOS EN LOS PROMOCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU APARICIÓN GARANTIZA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AUDITIVA”.*

SUP-RDJ-1/2016.

- *“USO INDEBIDO DE LA PAUTA. RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL OMITIR HACER REFERENCIA A ALGUNO DE LOS COALIGADOS”.*

R E S U L T A N D O:

ÚNICO. Antecedentes.

Del análisis de la solicitud formulada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de las demás constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Resolución de procedimientos especiales sancionadores. En sesiones de dos y diecisiete de abril; uno y ocho de mayo, todos del dos mil quince, la citada Sala Regional Especializada resolvió los procedimientos especiales sancionadores cuyas claves a continuación se precisan: SRE-PSD-41/2015, SRE-PSD-49/2015, SRE-PSD-114/2015, SRE-PSD-116/2015 y, SRE-PSD-134/2015.

2. Aprobación de jurisprudencia. En sesión pública de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la mencionada Sala Regional Especializada aprobó la propuesta de tesis de jurisprudencia del rubro: *“PRINCIPIO DE GRADUALIDAD. DEBE SEGUIRSE EN LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES POR LA INFRACCIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA COMETIDOS POR PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS”.*

3. Resolución de procedimientos especiales

sancionadores. En diversas sesiones plenarios de ocho y quince de mayo, dos y diecisiete de junio, todos del dos mil quince, la citada Sala Regional Especializada resolvió los procedimientos especiales sancionadores números: SRE-PSD-135/2015, SRE-PSD-183/2015, SRE-PSD-186/2015, SRE-PSD-330/2015 y, SRE-PSD-395/2015.

4. Aprobación de jurisprudencia. En sesión pública celebrada el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sala Regional Especializada aprobó la propuesta tesis de jurisprudencia del rubro: *“PROPAGANDA ELECTORAL. SU COLOCACIÓN EN EQUIPAMIENTO URBANO SE CONSIDERA VÁLIDA CUANDO SE REALICE EN EL LUGAR DESTINADO PARA TAL EFECTO”*.

5. Resolución de procedimientos especiales sancionadores. En sesiones de trece de febrero, ocho y veintinueve de mayo y dos de junio, todos del dos mil quince, la mencionada Sala Regional Especializada resolvió los procedimientos especiales sancionadores números: SRE-PSC-16/2015, SRE-PSC-18/2015, SRE-PSD-132/2015 y su acumulado SRE-PSD-133/2015, SRE-PSD-299/2015 y, SRE-PSD-328/2015.

6. Aprobación de jurisprudencia. En sesión pública celebrada el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sala Regional Especializada aprobó la propuesta de tesis de jurisprudencia del rubro: *“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. RESPONSABILIDAD POR SU DIFUSIÓN ILEGAL EN EL*

SUP-RDJ-1/2016.

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”.

7. Resolución de procedimientos especiales sancionadores. En sesiones plenarias de veintiséis de junio, tres y nueve de julio y treinta de diciembre, todos del dos mil quince, la Sala Regional Especializada de este Tribunal resolvió los procedimientos especiales sancionadores números: SRE-PSC-188/2015, SRE-PSD-443/2015, SRE-PSD-458/2015, SRE-PSD-480/2015 y, SRE-PSL-34/2015.

8. Aprobación de jurisprudencia. En sesión pública celebrada el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sala Regional Especializada aprobó la propuesta de tesis de jurisprudencia del rubro: *“CALUMNIA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDEN ADUCIRLA EN DEFENSA DE SUS CANDIDATOS”.*

9. Resolución de procedimientos especiales sancionadores. En sesiones celebradas los días nueve, trece y veintiuno de abril, veinte y veintiséis de mayo, todos del dos mil dieciséis, la aludida Sala Regional resolvió los procedimientos especiales sancionadores números: SRE-PSC-27/2016, SRE-PSC-28/2016, SRE-PSC-34/2016, SRE-PSC-43/2016 y, SRE-PSC-49/2016.

10. Aprobación de jurisprudencia. En sesión pública celebrada el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sala Regional Especializada aprobó la propuesta de tesis de jurisprudencia del rubro: *“SUBTÍTULOS EN LOS*

PROMOCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU APARICIÓN GARANTIZA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AUDITIVA”.

11. Resolución de procedimientos especiales sancionadores. En sesiones celebradas los días diecisiete y diecinueve de junio, dieciséis y veintitrés de julio, todos del dos mil quince, la aludida Sala Regional resolvió los procedimientos especiales sancionadores números: SRE-PSC-166/2015, SRE-PSC-169/2015, SRE-PSC-222/2015, SRE-PSC-226/2015 y, SRE-PSC-245/2015.

12. Aprobación de jurisprudencia. En sesión pública celebrada el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sala Regional Especializada aprobó la propuesta de tesis de jurisprudencia del rubro: *“USO INDEBIDO DE LA PAUTA. RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL OMITIR HACER REFERENCIA A ALGUNO DE LOS COALIGADOS”.*

13. Remisión de certificación. Mediante oficio número SRE-P-072/2016, del pasado veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitió a la Presidencia de esta Sala Superior la certificación de las jurisprudencias de rubros:

➤ *“PRINCIPIO DE GRADUALIDAD. DEBE SEGUIRSE EN LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES POR LA INFRACCIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA COMETIDOS POR PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS”.*

➤ *“PROPAGANDA ELECTORAL. SU*

SUP-RDJ-1/2016.

COLOCACIÓN EN EQUIPAMIENTO URBANO SE CONSIDERA VÁLIDA CUANDO SE REALICE EN EL LUGAR DESTINADO PARA TAL EFECTO”.

➤ *“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. RESPONSABILIDAD POR SU DIFUSIÓN ILEGAL EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”.*

➤ *“CALUMNIA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS PUEDEN ADUCIRLA EN DEFENSA DE SUS CANDIDATOS”.*

➤ *“SUBTÍTULOS EN LOS PROMOCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU APARICIÓN GARANTIZA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AUDITIVA”*

➤ *“USO INDEBIDO DE LA PAUTA. RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL OMITIR HACER REFERENCIA A ALGUNO DE LOS COALIGADOS”*

Así como copia certificada de las resoluciones que originaron tales criterios, a efecto de que esta Sala Superior, de ser el caso, las ratifique, y acuerde su procedencia y publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis Relevantes en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14. Integración, registro y turno a Ponencia. El treinta de diciembre de dos mil dieciséis, la Magistrada Presidente de esta Sala Superior, acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña el expediente al rubro indicado, a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Dicho proveído fue debidamente cumplimentado, mediante oficio número TEPJF-SGA-8729/16, de esa misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala.

15. Acuerdo de retorno. Por diverso proveído signado por la Magistrada Presidente de este Máximo Órgano Jurisdiccional Electoral, de cinco de enero de dos mil diecisiete, se ordenó el retorno del expediente citado al rubro al Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera; ello, tomando en consideración lo acordado por el Pleno de este Tribunal en sesión privada del cuatro de enero del año en curso, a efecto de que formulara el proyecto de dictamen correspondiente.

El mencionado acuerdo fue cumplimentado mediante oficio número TEPJF-SGA-038/2017, del propio cinco de enero del año en curso, por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

16. Acuerdo de radicación. Mediante acuerdo de doce de enero del dos mil diecisiete, el Magistrado Instructor radicó en la Ponencia a su cargo el expediente en que se actúa; y,

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

PRIMERO. *Competencia.*

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafos cuarto, fracción X, y octavo, de la

SUP-RDJ-1/2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción IV, 189, fracción IV, y 232, párrafos primero, fracción II, segundo y último, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 10 del Acuerdo de la Sala Superior relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, lo anterior, porque debe determinarse, en su caso, la obligatoriedad y publicación de diversas tesis de jurisprudencia aprobadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. Alcance de la facultad de ratificación de la Sala Superior de la jurisprudencia de las Sala Regionales.

La materia de análisis en el presente asunto lo constituye, en principio, la ratificación de seis tesis de jurisprudencia aprobadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 99, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una reserva legal a favor del legislador ordinario, a fin de que establezca los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral.

En ese sentido, en los artículos 232 a 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se prevén las reglas para el

¹ Aprobado por la Sala Superior el cinco de agosto de mil novecientos noventa y siete y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de septiembre siguiente.

establecimiento, obligatoriedad, notificación e interrupción de la jurisprudencia en materia electoral.

Respecto las jurisprudencias derivadas de las ejecutorias pronunciadas por las Salas Regionales, el artículo 232, párrafo primero, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece como requisito que el criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, con el cual se conforme la jurisprudencia, se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, el cual deberá ser remitido a la Sala Superior para su ratificación.

Así, el procedimiento que debe seguir la Sala Regional correspondiente, se establece en el párrafo segundo del mencionado artículo 232, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual se debe elaborar el rubro y texto de la tesis respectiva y remitirlo a la Sala Superior junto con las sentencias en donde se sostuvo el texto del criterio propuesto, a fin de determinar si resulta procedente fijar jurisprudencia.

De esta forma, la interpretación sistemática y funcional del artículo 99, párrafo octavo, constitucional, en relación con el numeral 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de los artículos 9º, fracción II, y 21, del *“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”* permite concluir que las tesis relevantes de las

SUP-RDJ-1/2016.

salas regionales no son objeto de este proceso de ratificación mencionado, sino únicamente las tesis de jurisprudencia.

En efecto, la jurisprudencia en materia electoral es una institución jurídica a través de la cual, una vez cumplidos ciertos requisitos legales, los criterios sustentados por las Salas de este Tribunal Electoral resultan de aplicación obligatoria para ciertas autoridades, sobre todo cuando para la solución del caso concreto fue necesario interpretar o integrar normas jurídicas.

El establecimiento de dicha institución jurídica tiene como objetivo crear certeza en la ciudadanía, sobre la forma en que determinado caso será resuelto por las autoridades competentes, pues establece un criterio general vinculante para la solución de todos los casos respecto de los cuales resulte aplicable, a fin tener conocimiento sobre la forma en la cual resolverá de impugnarse el acto en cuestión.

Por la trascendencia que tiene el establecimiento de la jurisprudencia, el legislador ordinario estableció ciertos requisitos para que los criterios jurisdiccionales alcanzaran esa calidad.

Uno de los métodos más comunes consiste en exigir que el criterio con el cual se pretende formar jurisprudencia se sustente en determinado número de ejecutorias, sin ninguna en contrario.

Por lo que hace a la jurisprudencia de las Salas Regionales, además de la reiteración en determinado número de sentencias, el legislador ordinario consideró que la jurisprudencia producida mediante este método debía ser ratificada por la Sala Superior.

Tal ratificación tiene su razón de ser en la importancia de los efectos de la jurisprudencia, al resultar obligatoria para ciertos órganos, por lo que consideró conveniente exigir ciertos requisitos adicionales para su establecimiento en el caso de la jurisprudencia de las salas regionales, pues de esta forma se logra que la obligatoriedad trascienda del ámbito espacial en donde éstas tienen competencia, por lo que su actividad unificadora es más eficiente.

De esta forma, la ratificación de la jurisprudencia de las Salas Regionales por parte de esta Sala Superior constituye un requisito de validez, pues sólo en ese supuesto el criterio establecido será obligatorio para las Salas de este Tribunal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, así como para las autoridades electorales de las entidades federativas.

Al respecto, el artículo 10 del *“Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*, desarrolla los términos en los cuales se lleva a cabo el procedimiento de ratificación de jurisprudencia ante la Sala Superior.

SUP-RDJ-1/2016.

Asimismo, el artículo 21, fracciones I y II, del citado Acuerdo establece que la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este Tribunal, publicará las tesis, tanto relevantes como jurisprudenciales, que cumplan los requisitos establecidos en el mismo, salvo que, a juicio de la Sala Superior, se determine lo contrario.

Esto es, tratándose de jurisprudencia proveniente de las Salas Regionales, una vez conformada como lo dispone la ley, es decir, cuando haya cinco sentencias en donde se hubiera interpretado o integrado la ley, sin haber sido interrumpidas por un criterio en contrario, se requiere la ratificación por la Sala Superior, para surgir como criterio obligatorio, que genere certeza en la ciudadanía sobre los criterios generales asumidos para la solución de los casos en que resulten aplicables, a fin de conocer la forma en que se resolverá determinado medio de impugnación.

TERCERO. Análisis de la solicitud de ratificación de jurisprudencia por parte de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A. Competencia de la Sala Regional Especializada e impugnabilidad de sus sentencias.

El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, entre otros, los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, y se creó la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a quien se le otorgó fundamentalmente competencia para resolver los procedimientos especiales sancionadores y el Instituto Nacional Electoral conservó la atribución de sustanciarlos.

En dicha reforma en materia política-electoral, como ya se indicó, se modificó, entre otros, el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Aparado D de la Constitución federal, estableciéndose que el Instituto Nacional Electoral “...*Mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación...*”.

Por lo anterior, se dio la necesidad de adecuar la legislación en la materia para que estuviera acorde con la reforma mencionada, por lo que el veintitrés de mayo siguiente, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversos decretos mediante los cuales se expidieron: **a)** la Ley General de Delitos Electorales; **b)** la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y, **c)** la Ley General de Partidos Políticos; así como las modificaciones correspondientes a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

SUP-RDJ-1/2016.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reformaron y adicionaron diversos artículos, dentro de los que destacan para el caso en análisis, los numerales 185; 186, inciso j), 192 y 195, párrafo tercero.

De los mencionados numerales se desprende que el Tribunal Electoral funcionará en forma permanente, con una Sala Superior, siete (actualmente en funciones cinco) Salas Regionales **y una Sala Regional Especializada**; que dicho Tribunal es competente para conocer de 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 la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Asimismo, se desprende que la Sala Regional Especializada de este Tribunal, al igual que las demás Salas Regionales, estará integrada por tres magistrados electorales, teniendo ésta su sede en la Ciudad de México; y teniendo competencia, entre otras cuestiones de índole netamente administrativo y operacional, para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció, específicamente en su artículo 475, que la Sala Regional Especializada de este

Tribunal Electoral es competente para resolver el procedimiento especial sancionador contemplado en el Capítulo IV, del Título Primero, del Libro Octavo, de dicha legislación; estableciéndose también en el diverso artículo 476 de la ley en comento, el procedimiento de tramitación y resolución de los asuntos sometidos a su potestad jurisdiccional.

A partir de la reforma político-electoral de dos mil catorce a que se ha hecho alusión en párrafos precedentes, se reconfiguró la competencia para conocer y resolver, en específico, el procedimiento especial sancionador previsto en los artículos 470 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo dispuesto por los numerales citados en el párrafo precedente, se desprende que el procedimiento especial sancionador debe ser instruido por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales o locales, en tratándose de denuncias presentadas con motivo de la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, incluidos actos anticipados de precampaña o campaña, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión; y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Regional Especializada será el encargado de resolverlos.

SUP-RDJ-1/2016.

Las actuaciones de ambas autoridades, Instituto Nacional Electoral, tratándose de la resolución donde se apruebe o desapruebe la adopción de medidas cautelares; y Sala Regional Especializada, al emitir la resolución del fondo del asunto, pueden ser recurridas ante la Sala Superior como última instancia, a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, como se demostrará en párrafos subsecuentes.

Es preciso mencionar que mediante el procedimiento especial sancionador se atienden denuncias relacionadas con la comisión de las conductas que: *i)* violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; *ii)* contravengan las normas sobre propaganda política o electoral y *iii)* constituyan actos anticipados de precampaña o campaña; es decir, acciones relacionadas con el modelo de comunicación de los actores políticos.

El órgano del Instituto que reciba una queja, denuncia o la solicitud de iniciar el procedimiento especial sancionador de oficio, la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas, y deberá pronunciarse sobre la admisión o el desechamiento dentro de un plazo no mayor a veinticuatro horas de su recepción.

En caso de que fuera admitida, emplazarán al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegato, que tendrá verificativo dentro de las cuarenta y ocho

horas siguientes a su recepción. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

El Instituto realizará las diligencias o requerimientos necesarios para recabar los elementos a fin de realizar la eventual individualización de la sanción que, en su caso, determine la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias. Dicha determinación podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral deberá turnar de forma inmediata el expediente completo a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; hecho lo cual, el Presidente de la Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quien deberá radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, y si advierte omisiones o deficiencias en la integración del expediente, ordenará al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer.

SUP-RDJ-1/2016.

Debidamente integrado el expediente respectivo, el Magistrado Ponente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del Pleno de la Sala Regional Especializada el proyecto de sentencia de fondo del procedimiento sancionador, el cual se resolverá en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución correspondiente.

Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos de declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en la Ley; para el caso, dichas resoluciones pueden ser recurridas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral mediante el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador conforme a lo previsto en el “LIBRO SEXTO” de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, la reforma legal del veintitrés de mayo de dos mil catorce, trajo consigo la adición del “LIBRO SEXTO”, en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, intitulado “Del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador”, por el cual se instituyó un medio de impugnación extraordinario de competencia exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, para conocer de: **a)** Sentencias dictadas por la Sala Regional

Especializada; **b)** Medidas Cautelares emitidas por el Instituto Nacional Electoral conforme a lo establecido en el artículo 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, **c)** Acuerdo de desechamiento que emita el Instituto Nacional Electoral a una denuncia.

Cabe destacar que ha sido criterio de esta Sala Superior que el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, también es procedente para impugnar la negativa o reserva de acordar medidas cautelares, tal como se estableció en la Jurisprudencia **5/2015**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 23 y 24.

De lo anterior se puede desprender que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el medio de impugnación mediante el cual, la Sala Superior puede conocer y resolver de forma definitiva e inatacable todas las resoluciones dictadas por la Sala Regional Especializada.

Por lo anterior, y partiendo de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, 99, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, 470, 473, 475, 476 y 477, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 185, 189, fracción XVI, 189 Bis y 195, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 109 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

SUP-RDJ-1/2016.

en Materia Electoral, el procedimiento especial sancionador está integrado por una serie de actos continuos y concatenados que inician con la investigación de los hechos motivo de la denuncia a cargo del Instituto Nacional Electoral, y concluyen con la determinación sobre la existencia o inexistencia de la infracción y, en su caso, la imposición de la sanción por parte de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

Esto es, existe un principio de unidad que genera que estos actos sucesivos sean tomados como un solo procedimiento efectuado de manera sucesiva por dos órganos de autoridad diferentes, pero con la finalidad de resolver un procedimiento sancionador.

Ahora bien, la anterior integración de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el criterio sustentado en la tesis relevante número **VII/2016**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 132 y 133; del rubro: **“SALA REGIONAL ESPECIALIZADA. SUS DETERMINACIONES EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SON ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS”**, estableció que derivado de la existencia del mencionado principio de unidad que genera que el conjunto de actos sucesivos que inician con la investigación de los hechos motivo de la denuncia a cargo del Instituto Nacional Electoral y, concluyen con la determinación sobre la existencia o inexistencia de la infracción y, en su caso, la imposición de la sanción por parte de la Sala Regional

Especializada de este Tribunal Electoral, que integran el procedimiento especial sancionador, fueran tomados como un único procedimiento administrativo, concluyó que, **por regla general, las determinaciones que adopta la mencionada Sala Regional Especializada dentro de ese procedimiento constituyen actos materialmente administrativos.**

Al respecto, la actual integración de este Máximo Órgano Jurisdiccional Constitucional en Materia Electoral, no comparte y se aparta del criterio contenido en la mencionada tesis relevante **VII/2016**, en virtud de que se estima que la Sala Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano eminentemente jurisdiccional y con funciones de la misma naturaleza.

En efecto, la función jurisdiccional puede analizarse desde dos puntos de vista, el formal y el material: el análisis formal debe atender a la función desempeñada precisamente por el Poder Judicial, y el material, prescindiendo del órgano de que se trate (legislativo, administrativo o judicial), atendiendo sólo a la naturaleza del acto que se concreta o se exterioriza, es decir, a la naturaleza de la resolución o sentencia que se dicte, la cual debe ser de carácter jurisdiccional, consistiendo ello en que la determinación que se pronuncie resuelva una controversia planteada con el fin de establecer un orden jurídico.

Por su parte, la función administrativa del Estado también puede apreciarse desde el punto de vista formal y material, consistiendo la primera en la actividad que el Estado realiza por

SUP-RDJ-1/2016.

medio del Poder Ejecutivo y sus dependencias; y, en la segunda, prescindiendo del órgano de que se trate (legislativo, administrativo o judicial), hay que atender sólo a la naturaleza del acto, el cual debe ser de tipo administrativo, es decir, que el mismo no suponga una situación preexistente de conflicto ni que se intervenga con el fin de resolver una controversia que pretenda establecer un orden jurídico.

Por tanto, si en la especie, la resolución que se emite en el procedimiento especial sancionador por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es una autoridad formalmente jurisdiccional, en términos de lo dispuesto por los artículos 94, 99 y 101, Relativos al Capítulo IV, del Título Tercero, del Poder Judicial, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Título Décimo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de que como ya se mencionó tiene competencia para llevar a cabo el procedimiento tendente a verificar la comisión de faltas administrativas e imponer las sanciones correspondiente, deriva de un procedimiento sancionador, no significa que por tal circunstancia dicho acto sea materialmente administrativo, puesto que si el procedimiento que da origen al mismo emana de una controversia entre particulares cuya intervención de la autoridad jurisdiccional es con el fin de establecer el orden jurídico que debe imperar, es de considerarse que la naturaleza de la determinación asumida es materialmente jurisdiccional.

Cabe destacar en este punto, que, tratándose de autoridades judiciales o jurisdiccionales, la característica fundamental de su función, conforme lo establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la completa y absoluta imparcialidad, así como el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas; en virtud de que sus resoluciones deben dictarse con apego a derecho, tal como acontece con la Sala Regional Especializada del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, a juicio de la actual integración de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si bien el procedimiento especial sancionador, cuya competencia para investigar los hechos presuntamente constitutivos de infracción corresponde al Instituto Nacional Electoral, constituye un acto de naturaleza administrativa formal y materialmente, también cierto es, que la resolución culminatoria del mismo, dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal, es un acto formal y materialmente jurisdiccional, dado que resuelve sobre la existencia o inexistencia de alguna presunta infracción electoral y, de ser el caso, impone las sanciones respectivas.

Lo anterior es así, porque derivado de las facultades constitucionales y legales a las que se hizo alusión en párrafos precedentes, es claro que la Sala Especializada de este Tribunal resuelve controversias derivadas de quejas o denuncias formuladas en contra de candidatos o partidos políticos, con el fin de establecer o reestablecer un orden

SUP-RDJ-1/2016.

jurídico predeterminado, incluso, en ocasiones dirige el proceso de la investigación por parte del Instituto Nacional Electoral, en caso de considerar que no se encuentran satisfechos los requisitos previstos en la ley; y, si advierte omisiones o deficiencias en la integración del expediente, ordenará al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, para, finalmente dictar la resolución correspondiente.

B. Facultad de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para crear jurisprudencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, y 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Carta Magna, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará de forma permanente con una Sala Superior, siete salas regionales (actualmente en funcionamiento cinco salas regionales) y una sala regional especializada.

Dentro de las facultades otorgadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según lo establecido en la fracción IV, del artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es la de fijar jurisprudencia en

términos de lo dispuesto en los artículos 232 a 235 de la propia ley.

Los mecanismos para la fijación de criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral, serán los determinados por el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a saber, cuando: **a)** La Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma; **b)** Las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y sea ratificada por la Sala Superior; y, **c)** a través de la resolución de contradicción de criterios sostenidos entre dos o más salas regionales o entre éstas y la Sala Superior.

En el supuesto señalado con el inciso b), del párrafo precedente, la Sala Regional respectiva comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que esta última califique la procedencia de fijar o no como jurisprudencia el criterio sometido a su potestad.

En ese sentido, se puede considerar que la jurisprudencia en materia electoral es una institución jurídica mediante la cual, una vez cumplidos ciertos requisitos legales, los criterios sustentados por las Salas del Tribunal Electoral serán de aplicación obligatoria para las autoridades electorales, según el

SUP-RDJ-1/2016.

caso, con lo cual se crea certeza en la ciudadanía sobre la forma en que determinado caso será resuelto por las autoridades competentes, pues establece un criterio general, obligatorio y vinculante para la solución de todos los casos respecto de los cuales resulte aplicable.

Ahora bien, no obstante que de una interpretación sistemática de los artículos 186 fracción IV, en relación con el 232, fracción II, ambos de la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que todas las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentran facultadas para integrar jurisprudencia; sin embargo, a juicio de esta Máximo Órgano Jurisdiccional Constitucional en Materia Electoral, dichas salas carecen de potestades para ello, en tratándose de asuntos en los que no actúen como órgano terminal.

En efecto, como se señaló en párrafos precedentes, las determinaciones que adopte la Sala Regional Especializada dentro del procedimiento administrativo sancionador constituyen actos formal y materialmente jurisdiccionales que, siempre se encuentran sujetos a la posibilidad de impugnación y revisión por esta Sala Superior, en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece la procedencia del recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, en contra de las sentencias -sin excepción- dictadas por dicha sala especializada.

Por su parte, en cuanto a las demás salas regionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61, párrafo 1; y 62, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración sólo será procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los medios de impugnación de la competencia de éstas, distintos al juicio de inconformidad, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución, y en los supuestos previstos en el primer párrafo del artículo mencionado en último término.

En ese sentido, es claro que, las sentencias emitidas por las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actuando como órganos resolutores no terminales, resultan ineficaces para integrar jurisprudencia, porque carecen de la definitividad que rige el sistema jurisprudencial previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

C. Determinación de esta Sala Superior, respecto la solicitud de ratificación de jurisprudencia.

De todo lo mencionado anteriormente, se advierte que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Carta Magna, la máxima autoridad jurisdiccional en

SUP-RDJ-1/2016.

la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, se advierte que las determinaciones que adopte la Sala Regional Especializada dentro del procedimiento administrativo sancionador constituyen actos formal y materialmente jurisdiccionales que se encuentran sujetos a la posibilidad de impugnación y revisión por parte de esta Sala Superior, en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece la procedencia del recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, en contra de las sentencias -sin excepción- dictadas por dicha sala especializada.

En ese mismo tenor, las sentencias que se dicten por las salas regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, carecen de definitividad en tratándose de los supuestos en los que, conforme a lo dispuesto en el artículo 61, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se prevea la procedencia del recurso de reconsideración.

En ese sentido, a juicio de esta Sala Superior, las Salas Regionales, sin excepción, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecen de facultades para emitir jurisprudencia sobre los temas de su competencia en los que no se constituyan como órganos terminales al preverse un medio de impugnación susceptible de ser resuelto por esta Sala

Superior (recurso de revisión del procedimiento especial sancionador o recurso de reconsideración), en razón de que si bien sus resoluciones constituyen actos formal y materialmente jurisdiccionales que instituyen criterios jurídicos sustentados al examinar un punto concreto de derecho que pudiera actualizarse en diversos asuntos, no puede estimarse que tales discernimientos resulten idóneos para constituir jurisprudencia obligatoria sobre el tema en comento.

Así es, a juicio de esta Sala Superior, al resolver los juicios y recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que son de su competencia y que no admiten la procedencia de algún recurso especial, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizan la interpretación de artículos constitucionales y legales, de las cuales se pueden desprender criterios jurídicos orientadores sustentados por órganos jurisdiccionales al examinar puntos concretos de derecho, y cuya hipótesis, por sus características de generalidad y abstracción, pueden actualizarse en otros asuntos y sirven de parámetro o base de actuación para las diversas autoridades administrativas electorales o jurisdiccionales primigenias.

Dichas razones decisorias emitidas por las Salas Regionales deben entenderse como la enunciación de la argumentación con base en la cual el problema jurídico ha sido realmente resuelto, esto es, aquellas partes de la opinión jurisdiccional conforme las cuales se da propiamente respuesta a la controversia legal planteada y que, por ende, constituyen los

SUP-RDJ-1/2016.

argumentos jurídico-rationales conforme a los cuales debe fallar los casos subsiguientes que resulten iguales o con similitudes sustanciales, o bien, tramitarse o desahogarse los procedimientos administrativos por las autoridades administrativas electorales facultadas para tal efecto; sin embargo, tales tesis o consideraciones no pueden constituir jurisprudencia sobre el tema jurídico correspondiente, porque ésta sólo puede ser emitida por un órgano legalmente encargado de resolver en última instancia sobre la temática relativa, en la especie, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque siendo sus resoluciones recurribles, carecen de la definitividad que rige el sistema jurisprudencial previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cabe precisar que el legislador al considerar la jurisprudencia como fuente del derecho obligatoria y guía de la seguridad jurídica, lo hizo en función precisamente de que se emitiera por órgano terminal, como es el caso de las sentencias de esta Sala Superior y de sus salas regionales en los casos legalmente previstos de inimpugnabilidad.

Esta doctrina judicial se ha emitido en similares términos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse en la tesis número **P. LX/98**, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de mil novecientos noventa y ocho, página 56.

No es obstáculo para arribar a la anterior consideración el hecho de que, en su caso, esta Sala Superior a través del medio de impugnación correspondiente confirmara las cinco sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada, para que ésta pudiera generar jurisprudencia, pues en tal supuesto, el criterio emitido en última instancia sería el decretado por esta Sala Superior, al ser el órgano jurisdiccional terminal en materia de procedimientos administrativos sancionadores.

En consecuencia, lo que procede es establecer que en el caso no ha lugar a ratificar los proyectos de tesis de jurisprudencia en los términos solicitados.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE:

ÚNICO. No ha lugar a la ratificación de las tesis de jurisprudencia propuestas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

SUP-RDJ-1/2016.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO